

**INCLUSIÓN LABORAL Y DISCAPACIDAD: UNA REVISIÓN TEÓRICA Y UNA
CARACTERIZACIÓN. LOS CASOS DE SANTA MARTA, BARRANQUILLA Y
CARTAGENA**

KELLY VIVIANA ARISTIZÁBAL GÓMEZ

**FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DEL NORTE
DIVISIÓN DE CIENCIAS JURÍDICAS
BARRANQUILLA**

2019

**INCLUSIÓN LABORAL Y DISCAPACIDAD: UNA REVISIÓN TEÓRICA Y UNA
CARACTERIZACIÓN. LOS CASOS DE SANTA MARTA, BARRANQUILLA Y
CARTAGENA**

KELLY VIVIANA ARISTIZÁBAL GÓMEZ

TESIS DOCTORAL

DIRECTOR: DR. CARLOS ENRIQUE GUZMÁN MENDOZA

**FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DEL NORTE
DIVISIÓN DE CIENCIAS JURÍDICAS
BARRANQUILLA**

2019

Agradecimientos

Como autora de esta tesis, agradezco al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y también a la Gobernación del Magdalena por la beca otorgada para cursar mis estudios doctorales.

Al programa de Doctorado en derecho de la Universidad del Norte, por todo su apoyo en este proceso, especialmente al Dr. Carlos Enrique Guzmán Mendoza, director de este trabajo, por su acompañamiento y valiosos aportes. A las doctoras María Lourdes Ramírez y Viridiana Molinares por su respaldo en cada gestión que implicó este reto académico.

A la Universidad Autónoma de Barcelona, por la acogida que me brindó durante la pasantía doctoral y especialmente al Dr. Joan Lluís Pérez Francesch, por su especial recibimiento y gestiones para que mi estancia fuera productiva, y al Dr. Ricardo Esteban Legarreta por su apoyo incondicional y pertinentes aportes en esta aventura académica.

Y finalmente, hago extensivo mi más sincero agradecimiento a todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron o participaron en la realización de esta investigación.

Dedicatorias

Esta tesis hace parte de uno de los grandes logros de mi vida, por ello quiero dedicarlo en principio a Dios por ser en todo momento el director de mi existencia, por derramar fortaleza en medio de las adversidades y concederme lo que necesité para terminarla con éxito.

A mi esposo Carlos Augusto y mi hijo Matías, por apoyarme incondicionalmente y además involucrarse en cada reto derivado de lo que fue esta gran aventura académica.

A mis padres Jorge y Ofelia, por su amor infinito.

A mi hermanita Yenny Marcela, por ser mi compañera fiel en este devenir de la vida.

A mi tío Edgar, por su gran apoyo y respaldo en este proyecto de vida.

Contenido

Introducción: planteamiento del problema y metodología.....	10
Parte I: Fundamento teórico y normativo.....	21
Capítulo primero:	21
Cuando hablamos de discapacidad, ¿de qué hablamos? una revisión teórica, jurídica y politológica del concepto.....	21
1.1. El concepto de discapacidad a partir de los modelos: ¿cuál es su alcance?.....	23
1.2 El concepto de discapacidad y su perspectiva jurídica en Colombia: ¿cuál modelo predomina?	35
1.3 El concepto de discapacidad y su perspectiva politológica: un análisis de la política pública como género y la política social como especie.	46
1.4 Las políticas de empleo y de inclusión social como políticas sociales y el concepto de discapacidad a partir de los Conpes.....	50
Capítulo segundo:	56
De la exclusión laboral a la igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad en el trabajo	56
2.1. De la exclusión social a la exclusión laboral de las personas con discapacidad.....	57
2.2. De la igualdad en general a la igualdad de oportunidades en el trabajo.....	61
2.2.1 La igualdad de oportunidades.....	66
2.2.2. La igualdad de oportunidades y las personas con discapacidad.....	67
2.3 El principio de la no discriminación en el empleo en razón de la discapacidad	69
2.4 La igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad en la normatividad jurídica	77
2.4.1 La igualdad y no discriminación en la normatividad jurídica internacional.	77
2.4.2 La igualdad y la no discriminación antes y después de la Constitución Política de 1991	82
2.4.2.1. La igualdad y no discriminación en la Constitución política de 1886.....	82
2.4.2.2 La igualdad y no discriminación en la Constitución Política de 1991.....	83
2.4.3 La igualdad y no discriminación en la legislación nacional.	84
2.4.4 La igualdad y no discriminación en la jurisprudencia colombiana.....	87
2.5 La igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad de cara a la perspectiva politológica y una aproximación a las acciones positivas	90

2.5.1 Conpes 80 sobre la política pública nacional de discapacidad.	92
2.5.2 Conpes 166 sobre política pública nacional de discapacidad e inclusión social ⁴⁹	93
2.6. Las medidas de acción positiva	94
Capítulo Tercero:.....	98
De la integración laboral a la inclusión laboral: un análisis a.....	98
Las medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con discapacidad	98
3.1. De la integración a la inclusión laboral de las personas con discapacidad	100
3.2 Las medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con discapacidad desde una perspectiva general	103
3.2.1 La incentivación económica de cara a la contratación de personas en condición de discapacidad.....	104
3.2.2 La reserva de empleo y la inclusión laboral de las personas con discapacidad.....	105
3.2.3 Los ajustes razonables.....	108
3.2.4. La estrategia del empleo con apoyo para personas en condición de discapacidad.	112
3.2.5 El trabajo protegido y los Centros Especiales de Empleo.	114
3.2.6 Los enclaves laborales en el caso de las personas con discapacidad.....	116
3.2.8 La responsabilidad sal empresarial y la inclusión laboral de las personas con discapacidad.....	122
3.3 Las medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico y político colombiano	124
3.3.1 La incentivación económica en el ordenamiento jurídico y político colombiano como medida de inclusión laboral para personas en situación de discapacidad.	125
3.3.2 La cuota de reserva en el ordenamiento jurídico y político colombiano.....	127
3.3.3 Talleres protegidos como medida de inclusión laboral en el ordenamiento jurídico colombiano.....	131
3.3.4. Empleo con apoyo.....	133
3.3.5 El teletrabajo como estrategia de inclusión laboral para las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico y político colombiano.	134
3.3.6 Ajustes razonables.....	137
3.3.7 Responsabilidad social empresarial.	139
3.3.8 Autoempleo y creación de empresas por parte de personas en situación de discapacidad.....	141
3.4 Medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con discapacidad a partir de los lineamientos de política pública en Colombia	147

Parte II: Fundamento empírico	152
Capítulo Cuarto	152
Caracterización de las personas en condición de discapacidad y su situación laboral en el caribe colombiano: un análisis a los casos de santa marta, barranquilla y Cartagena	152
4.1. Caracterización de las personas en condición de discapacidad en el caribe: los casos santa marta, barranquilla y Cartagena.	154
4.2 Caracterización de la situación laboral de las personas en condición de discapacidad en el caribe: los casos santa marta, barranquilla y Cartagena y percepciones de actores clave en materia de inclusión laboral.....	168
4.2.1 Caracterización de la situación laboral de las personas en condición de discapacidad en el Caribe: los casos Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.....	168
4.2.2 Análisis e interpretación de datos cualitativos: entrevistas a actores claves respecto a las percepciones de la promoción de una política pública en materia de inclusión laboral para personas en condición de discapacidad.....	176
4.2.2.1.1. Acceso al trabajo de personas con discapacidad en relación con el acceso al trabajo de personas sin discapacidad.	178
4.2.2.1.3 Situación laboral de las personas en condición de discapacidad.....	181
4.2.2.1.4 Razones que dificultan el acceso al trabajo.	185
4.2.2.1.5 Acciones desde el programa de discapacidad.	187
4.2.2.2 Estrategias de inclusión laboral para personas con discapacidad (EIL).	188
4.2.2.2.1 Cuota de reserva o reserva de empleo.	188
4.2.2.2.2 Teletrabajo.	190
4.2.2.2.3 Ajustes razonables.....	191
4.2.2.2.4 Responsabilidad social empresarial.	192
4.2.2.2.5. Incentivos económicos.....	193
4.2.2.3 Propuestas de mejora para la inclusión laboral (PIL).	193
4.3 Evolución del contenido de los planes distritales de desarrollo en materia de inclusión laboral de las personas con discapacidad	195
4.3.1 Ejes estratégicos que orientan la acción del gobierno en los planes distritales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta de cara a la inclusión laboral de las personas con discapacidad durante el periodo 2004-2007.	196
4.3.2 Ejes estratégicos que orientan la acción de gobierno en los planes distritales de desarrollo en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta durante el periodo 2008-2011.	199
4.3.3 Ejes estratégicos que orientan la acción de gobierno en los planes distritales de desarrollo en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta durante el periodo 2012-2015.	202

4.3.4 Ejes estratégicos que orientan la acción de gobierno en los planes distritales de desarrollo en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta durante el periodo 2016-2019.	207
4.4 Una aproximación a los lineamientos de política pública sobre inclusión laboral de personas con discapacidad en los distritos de barranquilla, Cartagena y santa marta.....	212
Conclusión	216
Recomendaciones	228
Referencias.....	232
Anexos.....	262
Tabla 1. Modelos que explican el tratamiento de la discapacidad.	34
Tabla 2. Tipología de la política pública fundamentada en la Coerción según Lowi	48
Tabla 3 Discriminación legal y discriminación de hecho desde una perspectiva general	72
Tabla 4 Discriminación directa y discriminación indirecta en el caso de las personas con discapacidad.72	
Tabla 5 Elementos de la discriminación directa en el caso de las personas con discapacidad.....	73
Tabla 6. Otros tipos de discriminación.....	74
Tabla 7. Tipología de Teletrabajo	119
Tabla 8 Número de trabajadores con discapacidad exigido a los proponentes.....	129
Tabla 9. Porcentajes de vinculación de trabajadores en situación de discapacidad en el sector público.	130
Tabla 10. Modalidades de empleo con apoyo.....	134
Tabla 11. Formas de Teletrabajo y conceptos	135
Tabla 12. Ejes que orientan la acción del gobierno en los planes nacionales de desarrollo comprendido entre el 2003 y 2018.	148
Tabla 13 Número de personas con discapacidad en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena en relación con las personas con discapacidad en los Departamentos del Atlántico, Bolívar y Magdalena.	154
Tabla 14. Número de personas con discapacidad clasificadas por edad en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.....	155
Tabla 15 Número de personas con discapacidad en relación con número de personas en condición de discapacidad en edad para trabajar en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta	156
Tabla 16 Número de mujeres y número de hombres de personas con discapacidad en edad para ser admitidos en un trabajo.....	157
Tabla 17 Tipo de discapacidad en relación con las personas con discapacidad en edad laboral en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.	159

Tabla 18 Nivel educativo de personas con discapacidad en edad para ser admitidos en el trabajo en los casos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.....	162
Tabla 19 Estrato de personas con discapacidad en edad laboral en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.	164
Tabla 20 Ubicación de personas con discapacidad en edad para trabajar. Urbano o rural. En Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.	167
Tabla 21 Número de personas con discapacidad que trabajan Santa Marta, Barranquilla y Cartagena	168
Tabla 22 Número de mujeres y número de hombres con discapacidad que trabajan en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.....	169
Tabla 23 Actividades que están realizando en los últimos 6 meses las personas con discapacidad en edad productiva en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.....	171
Tabla 24 Sectores económicos de las personas con discapacidad que trabajan Santa Marta, Barranquilla y Cartagena	173
Tabla 25 Salario promedio de las personas con discapacidad que trabajan en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena	175
Tabla 26 Categorías y Subcategorías.....	177
Tabla 27 Número de personas con discapacidad vinculadas a la planta de personal en las alcaldías de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta de cara al Decreto 2011 de 2017.	183
Tabla 28 Comparación planes de desarrollo 2004-2019 en los casos de Barranquilla,	210
Tabla 29 Avances normativos Distritales de cara a la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta	214

Introducción: planteamiento del problema y metodología

La inclusión laboral de las personas con discapacidad en los últimos años ha adquirido una gran importancia para el Derecho y la Politología a partir de la aprobación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad¹ y la adopción del modelo social de la discapacidad en la normatividad jurídica y en el diseño de políticas públicas que se dirige a garantizar la participación laboral efectiva de las personas con discapacidad. Este modelo enfocado en derechos, implica dejar atrás el predominio del modelo rehabilitador o médico y también, el imaginario social errado de que las personas con discapacidad, (PcD en adelante), no son aptas para acceder y mantenerse en un puesto de trabajo en igualdad de condiciones que aquellas que no se encuentran en condición de discapacidad.

El interés de la discusión en esta tesis se centró en describir con intenciones explicativas la relación entre la inclusión laboral y la discapacidad en los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, partiendo de la siguiente problemática: En Colombia, De acuerdo con el Censo del 2005 y con las proyecciones poblacionales de 2015, de los 3.000.000 de PcD que tiene Colombia, el 52,3% está en edad de trabajar (cerca de 1,6 millones de personas), pero solamente el 15,5%, (480.000 PcD) tiene trabajo, y solo el 2,5% ganan un salario mínimo legal o más. Esto significa una tasa de desocupación del 84,5%. (Ministerio de Trabajo, 2018).

De acuerdo con el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (en adelante, RLCPD), el tipo de discapacidad más frecuente en Colombia está relacionada con la movilidad del cuerpo, manos, brazos y piernas, con una prevalencia del 50,3%, seguida de las alteraciones de los ojos y las alteraciones del sistema nervioso con un 41% y de los oídos con 19%. Las alteraciones menos frecuentes están relacionadas con deficiencias en el olfato, tacto y gusto, que representan cerca del 3,4%²⁶ de la prevalencia.

Teniendo en cuenta el documento del Consejo el Nacional de Política Económica y Social CONPES 166: “Las PcD tienen más probabilidades de estar desempleadas, y generalmente

¹ En Colombia este importante instrumento internacional fue aprobado mediante la ley 1346 de 2009 que fue expedida el 31 de Julio dl mismo años y fue publicada en el diario oficial número 47427.

perciben menores ingresos cuando trabajan, relativo a la población sin discapacidad. Los datos de la Encuesta Mundial de Salud indican que las tasas de ocupación son menores entre los hombres y mujeres con discapacidad. “² (Departamento Nacional de Planeación, 2013 pág.25)

En Colombia las personas con discapacidad indistintamente de la condición que tengan, gozan de una protección especial por parte del Estado (Constitución Política de Colombia, 1991, art 13). Además, la efectividad de los derechos de las personas constituye un fin esencial del Estado Social de Derecho. (Constitución Política de Colombia, 1991, art 2).Y, en dicho sentido, el Estado debe adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para las personas con discapacidad (Constitución Política de Colombia, 1991, art 47). En concordancia con ello, se debe propiciar por parte del Estado la ubicación laboral de las personas en edad para trabajar y garantizar a las personas con discapacidad el derecho al trabajo acorde con sus condiciones de salud.

En el marco normativo nacional, se destacan leyes como la 361 de 1997, por medio de la cual se establecieron mecanismos de integración social para las personas con discapacidad, la Ley 762 de 2002 a través de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las personas con discapacidad, la Ley 1145 de 2007 por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad, la Ley 1346 de 2009 en virtud de la cual se aprueba la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y una de las normas más importantes que se han expedido en el país respecto a la protección de derechos de las personas con discapacidad, la Ley estatutaria 1618 de 2013, que establece las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

También, puede apreciarse en la normatividad jurídica, sentencias hito como la C 531 de 2000 proferida por la Corte Constitucional a través de la cual, se advierte que el acceso al trabajo constituye un objetivo específico para lograr los fines de protección de estas personas y en dicho sentido, asegurar la productividad económica y el desarrollo personal de esta población. (Corte Constitucional, sentencia C 531 de 2000)

² 53% y 20%, respectivamente.

Esta regulación legislativa a su vez le ha dado soporte al desarrollo de políticas que benefician el ejercicio de derechos de esta población, plasmándose en los Planes de Desarrollo Nacionales así: Cambio para construir la paz (1998-2002) y Hacia un Estado comunitario (2002-2006), con la continuidad que tuvo de 2006 hasta 2010, Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos (2011-2014) y el plan actual, todos por un nuevo país (2014-2018).

Estos planes de desarrollo han organizado la oferta institucional del Gobierno dando respuestas a las necesidades de la población con discapacidad, sus familias y sus cuidadores; sin embargo, pareciera, que todos estos esfuerzos institucionales han sido insuficientes para que las diferentes instancias del Gobierno Nacional responsables de la formulación de políticas sectoriales y la formación de la política pública en discapacidad articulen sus planes, programas y proyectos en función de dar una respuesta efectiva para garantizar el acceso al trabajo de las personas con discapacidad (Parra, 2013).

De manera que, pese a los avances en la expedición de normas jurídicas y la incorporación de acciones en los Planes de Desarrollo para contribuir en la inclusión laboral de las personas con discapacidad, como plantea Fedesarrollo (2018), aún existen desafíos importantes en el país. En Colombia de acuerdo con los datos del Ministerio de Salud y Protección Social, apenas el 12% de las personas registradas con discapacidad se encuentra trabajando. Frente a su formación educativa, el 42% de las personas tienen como último nivel educativo aprobado la primaria, el 20% la educación secundaria y el 31% afirma no tener ningún nivel educativo. La situación laboral de las personas con discapacidad no es un problema que afecta únicamente a esta población, en este sentido, Hernández (2004:140-141) sostiene que:

El desempleo que afecta a un gran porcentaje PCD supone una pérdida productiva inmensurable para el país; en tanto que ello implica no alcanzar otros satisfactores relacionados con el empleo. Adicionalmente, la dependencia económica de una PCD conlleva que otro miembro de la familia vea reducida su participación laboral. De igual forma una PCD que no puede trabajar reduce la renta total potencial de la familia, forzando a los otros miembros a trabajar más. Cuando la PCD es cabeza de familia, su situación ocupacional tiene un impacto

negativo en el índice de participación del resto de la familia; esto es, las oportunidades del hogar se ven restringidas.

Por otro lado, en la literatura se muestra la relación entre la inclusión laboral y el nivel educativo. De este modo, para Villa (2003), la formación adecuada incide en la incorporación al mundo laboral de estas personas. Y por ende, a mayor nivel de estudios, mayor es la posibilidad de encontrar trabajo.

El informe mundial sobre la discapacidad señala que las personas con discapacidad presentan incidencias de pobreza más altas, resultados académicos más bajos y una menor participación laboral que las personas sin discapacidad. En parte, esto es consecuencia de los obstáculos en el acceso de las personas con discapacidad a servicios básicos que afectan la calidad de vida y las oportunidades, en particular la salud, la educación, el empleo, el transporte, o la información (Organización Mundial de la Salud y Banco mundial, 2011).

Desde otra perspectiva, también se aprecia que en Colombia los empleadores tienen cierto grado de resistencia frente a la vinculación de los trabajadores con discapacidad en razón a la sobreprotección que se les atribuye en materia de estabilidad en el empleo.³

De esta manera, las dificultades para acceder al mercado laboral de las personas con discapacidad en Colombia es una problemática latente en el contexto actual del país. Los Distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta que representan más de un tercio de la población de la Región Caribe⁴, no son ajenos a esta realidad nacional, porque aunque en estos casos también existen normas jurídicas locales dirigidas a promover la inclusión laboral de las

³ En Colombia es más evidente que en otros países las controversias que se generan en relación con el alcance que se le atribuye a la estabilidad en el empleo de los trabajadores con discapacidad toda vez que entre la Corte constitucional y la sala laboral de la Corte suprema de justicia no existe acuerdo respecto al tema, mientras que la primera protege a todas las personas con discapacidad indistintamente de si han sido calificados o no, para la segunda la protección es más restringida en la medida en que solo se genera protección para aquellos que han sido calificados previamente.

⁴ De acuerdo al Dane (2018) Barraquilla tiene una población estimada de 1.232.766 personas, por su parte, Cartagena 1.036.412 personas y Santa Marta, 507.324.

personas con discapacidad, el acceso al trabajo de estas personas sigue siendo un reto para el Estado Colombiano y los gobiernos Distritales.

El mercado laboral de estos Distritos de acuerdo a Galvis, Rodríguez y Ovallos (2019) comparte características similares como las siguientes : Las tres ciudades representan situaciones laborales poco atractivas, siendo menos favorable para quienes tienen bajo nivel educativo, existen dificultades similares para el acceso al trabajo, las tasas de informalidad son altas, quienes están ocupados no gozan de una calidad de empleo satisfactorio, existen brechas entre el acceso al trabajo entre hombres y mujeres, el nivel educativo es bajo en comparación con otras Regiones.

De acuerdo al Ministerio de Salud y Protección Social (2018), en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad se encuentran reportadas en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta 57.354 personas con discapacidad y 34.917 se encuentran en edad para trabajar. Sin embargo, la gran mayoría de los mismos no trabaja, como se apreció en el desarrollo de esta tesis.

Así las cosas, dada la existencia de normas que garantizan a la población con discapacidad el goce del derecho al trabajo, la responsabilidad tanto del Estado como del sector empresarial para que dicho derecho sea efectivo, la pregunta problema en la que se centró está investigación fue: ¿Cuál es la situación de inclusión laboral de las personas con discapacidad en los Distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta?

En armonía con la problemática planteada, lo que se pretendía con esta tesis era realizar una descripción con intenciones explicativas de la realidad laboral en la que se encuentran las personas con discapacidad en los casos estudiados. Para lograr este objetivo, se revisó literatura jurídica y politológica relativa al concepto de persona con discapacidad y discapacidad, para lograr la identificación del concepto de discapacidad y persona con discapacidad en relación con la inclusión laboral, se describió el alcance y los límites del principio de igualdad de oportunidades y no discriminación, así como de las estrategias de inclusión laboral de las personas con discapacidad a partir de la normatividad jurídica y el análisis de los lineamientos

de política pública, para finalmente, mostrar comparativamente la caracterización de las personas con discapacidad y su situación en el ámbito del trabajo en las principales ciudades de la Región Caribe; Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

En cuanto a la metodología empleada para el desarrollo de los objetivos y la obtención de los resultados en este estudio, el enfoque de esta investigación fue desde el Derecho y la Politología. La perspectiva jurídica de este estudio se fundamentó en el modelo de enfoque de derechos y desde la politología su sustento estuvo en la política pública. Por ello, el punto de partida fue la normatividad jurídica y los lineamientos de política pública a nivel nacional y local en los Distritos estudiados.

El tipo de investigación es descriptivo con pretensiones explicativas. Para Tamayo (1999, p.44), estos buscan describir de modo sistemático las características de una población, situación o área de interés. En esta tesis, la descripción apuntó a la caracterización de las personas con discapacidad y su situación laboral en los Distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

Este estudio es también de corte comparativo en la medida que hace la comparación de los tres casos estudiados en cuanto las personas con discapacidad y su contexto en el ámbito de la inclusión laboral. Los estudios de este tipo resultan convenientes para: “Comprender y explicar la influencia de las características del contexto en el éxito de las iniciativas del programa o política. Esta información es valiosa ya que permite adaptar las intervenciones con miras a obtener los resultados deseados” (Goodrick y Unicef, 2014, P.1).

La ruta metodológica para cumplir con el primer objetivo de identificación del concepto de discapacidad y personas con discapacidad en relación con la inclusión laboral fue el siguiente: Se inició con la revisión de literatura sobre los modelos que explican el concepto de discapacidad, haciendo énfasis en el modelo social enfocado en Derechos, se continuó con un abordaje del concepto de discapacidad a partir de la politología y especialmente, a partir de las políticas públicas sociales dirigidas a las personas con discapacidad en la esfera del trabajo. En segundo lugar, y a partir de estas bibliografías, se recolectaron diferentes fuentes, entre ellas: libros, revistas, normas jurídicas y recomendaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social las cuales fueron examinadas mediante lectura rápida, texto por texto. Se

seleccionaron de esta manera las fuentes que contenían específicamente el término denominado discapacidad en el ámbito jurídico y politológico. Estas últimas fueron objeto de una detallada lectura con el fin de escudriñar el contenido del concepto de discapacidad y encontrar su relación con la inclusión laboral.

En el caso del segundo objetivo específico relativo a la descripción del alcance y los límites del principio de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad se revisó literatura soportada en resúmenes analíticos de investigación, se analizó jurisprudencia de la Corte Constitucional, se interpretaron normas jurídicas y se estudiaron los lineamientos de política pública relacionados con la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad en el ámbito del trabajo.

Por otra parte, para el desarrollo del tercer objetivo específico sobre la descripción de las estrategias de inclusión laboral para las personas con discapacidad se realizó un análisis documental mediante lectura selectiva, estratégica y crítica de libros, artículos científicos y recomendaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social a fin de obtener insumos teóricos, conceptos y datos relevantes que permitieran identificar en la normatividad jurídica y los lineamientos de política pública las medidas creadas para garantizar la participación de las personas con discapacidad en el trabajo, su alcance y límites. De acuerdo con Botero (2003) La metodología documental se refiere a: “ La captación por parte del investigador de datos aparentemente desconectados, con el fin de que a través del análisis crítico se construyan procesos coherentes de aprehensión del fenómeno y de abstracción discursiva del mismo para así valorar o apreciar nuevas circunstancias”(Pág. 2).

Por último, para la caracterización de las personas con discapacidad y su situación laboral en los Distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta se definió como muestra las personas con discapacidad física, psíquica, sensorial o psicosocial que tienen edad para trabajar⁵ y se encuentran ubicados en los casos estudiados. El elemento en común que fue objeto de análisis en los tres casos fue la inclusión laboral de las personas con discapacidad. De igual modo, otro

⁵ En el presente estudio la edad laboral objeto de análisis es la comprendida entre los 15 y 60 años.

de los aspectos llevados a cabo en esta fase fue determinar las esferas a partir de las cuales se realizó el estudio comparativo, y en dicho sentido, fueron escogidas, la esfera sociodemográfica que incluyó un análisis comparativo respecto al sexo, estrato, ubicación, nivel educativo, los tipos de discapacidad, la etérea en relación con la edad, y la correspondiente a la situación laboral que involucró aspectos como: El trabajo, sector económico, salario promedio, entre otros.

Ahora bien, la información y datos fueron recogidos a partir del Registro de Localización de Personas con Discapacidad llevado por el Ministerio de Salud y Protección Social con corte Junio de 2018 como el organismo rector del Sistema Nacional de Discapacidad en Colombia.⁶ Además se diseñó una entrevista semiestructurada en profundidad sobre tres temas centrales: La inclusión laboral de las personas con discapacidad, las estrategias o medidas para garantizar el acceso al trabajo del colectivo estudiado y las propuestas para mejorar la situación laboral de estas personas.

Posteriormente, la entrevista mencionada fue realizada a tres informantes claves en la promoción, diseño y la implementación de políticas públicas dirigidas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad: Los líderes del programa de discapacidad en cada Distrito, los representantes de las asociaciones de personas con discapacidad que pertenecen a los Comités Distritales de Discapacidad, y también a representantes del sector empresarial privado y público. El primer actor fue escogido por tratarse de expertos que acompañan los procesos de inclusión laboral de las personas con discapacidad en cada caso, quienes conocen las acciones y estrategias implementadas para garantizar el acceso al trabajo de las personas con discapacidad y el marco normativo local.

Los representantes de las asociaciones de personas con Discapacidad que pertenecen a los Comités Distritales de Discapacidad, porque son los informantes relevantes que participan en el diseño de la política pública sobre inclusión laboral de las personas con discapacidad y ello a

⁶ Puede ser consultada la ley 1145 de 2007 por medio del cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.

su vez, les permite conocer los avances o limitaciones presentes en dicho proceso de construcción.

Al sector empresarial privado y también a los funcionarios de recursos humanos en las alcaldías también se le aplicó este instrumento debido a que son estos quienes ostentan la calidad de empleadores en el ámbito privado y público, y ello los hace competentes para mostrar la realidad laboral de lo que ocurre directamente en las empresas en materia de vinculación de personas con discapacidad.

Para ello, en el caso de las empresas privadas, se entrevistó específicamente a las asociaciones empresariales que representan la actividad económica predominante en cada Distrito. De este modo, aunque las actividades económicas de las tres principales ciudades de la Región Caribe estudiadas en esta tesis son variadas, hay actividades que en cada caso adquieren mayor relevancia. De ahí que, en el Distrito de Barranquilla la industria es una de las actividades más importantes. “La actividad manufacturera en la región caribe se concentró principalmente en el departamento de Atlántico, que aprovechando su infraestructura portuaria y la mayor población urbana y mercado regional, lograron posicionar y fortalecer esta actividad, a la vez, que se constituyó en una de las principales fuentes de producción y valor agregado” (Aguilera, Aranza, Orozco, Yabrudy, Barcos, 2017, p.52).

Así las cosas, en representación de este sector, se aplicaron las entrevistas a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) por ser un informante que conoce la realidad laboral del sector industrial en el caso de Barranquilla. Por otro lado, en Colombia la Región Caribe también es una zona privilegiada para el turismo, atribuido especialmente a su ubicación geográfica frente al mar Caribe.⁷ Y esta actividad turística sobresale en casos como Cartagena y Santa Marta. Por ello, en estos dos Distritos se realizó entrevistas también a los gerentes de asociaciones que lideraran el turismo y la actividad hotelera como la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco) y la Asociación Hotelera Colombiana (Asotelca) por ser actores que están informados del contexto laboral en el turismo de los Distrito mencionados.

⁷ En 2016, la región participó en el PIB de la actividad turística de Colombia con el 22,4%, sobresaliendo en su orden la contribución de los departamentos de Bolívar (5,0%), Magdalena (3,2 %) entre otros.

Adicionalmente, se analizaron los planes Distritales de desarrollo y los lineamientos de política pública en materia de inclusión laboral de las personas con discapacidad durante los años comprendidos entre 2004 y 2019 con el fin de identificar si en los casos estudiados podría hablarse de la existencia de una política pública en materia de inclusión laboral para las personas con discapacidad o por el contrario se trata de acciones aisladas alejadas de lo que es una política pública.

Esta tesis se encuentra estructurada en cuatro capítulos. El primero *Cuando hablamos de discapacidad, ¿de qué hablamos?* Da cuenta de una revisión minuciosa al concepto de discapacidad desde el derecho y la politología y desarrollan aspectos como la concepción de discapacidad tomando como punto de referencia los modelos que la explican, la perspectiva jurídica en Colombia del concepto de discapacidad y su abordaje politológico. Se estudia también el concepto de discapacidad a partir de la política pública y los avances que ha tenido el concepto de discapacidad desde los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

El segundo capítulo *De la exclusión laboral a la igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad* muestra, en primer lugar, qué se entiende por exclusión laboral en el caso del colectivo de personas con discapacidad, cuál es la dimensión jurídica de la igualdad de oportunidades en el ámbito del trabajo en términos generales y en relación con el colectivo estudiado, cuándo se está frente a la discriminación en el empleo en razón de la discapacidad. Se estudia además la evolución normativa y política que en Colombia ha tenido la igualdad y la no discriminación de estas personas.

En esa misma línea, el capítulo tercero *De la integración laboral a la inclusión laboral: un análisis a las medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con discapacidad* da cuenta de las estrategias de inclusión laboral creadas a partir de la normatividad jurídica y de los lineamientos de la política pública para identificar los aciertos y desaciertos en la búsqueda de garantizar el acceso al trabajo del colectivo estudiando en igualdad de oportunidades.

Finalmente, el capítulo cuatro, *Caracterización de las personas en condición de discapacidad y su situación laboral en el Caribe colombiano: un análisis a los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta*, inicia con un análisis comparativo respecto a cómo están caracterizadas las personas con discapacidad en los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta; describe comparativamente la situación laboral de las personas con discapacidad. Este capítulo cierra presentando una radiografía de los avances que ha tenido el contenido de los planes de desarrollo Distritales y los lineamientos de política pública en cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A modo de conclusión se proponen estrategias o alternativas de mejora para contribuir al gran reto que hoy enfrentan el Derecho y la Politología en garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades con las personas sin discapacidad.

Parte I: Fundamento teórico y normativo

Capítulo primero:

Cuando hablamos de discapacidad, ¿de qué hablamos? una revisión teórica, jurídica y politológica del concepto

La revisión teórica del concepto de discapacidad, así como su plasmación en el ordenamiento jurídico y político colombiano, dan cuenta del poco consenso respecto al uso generalizado de dicho término y al alcance de su definición. Así, el concepto de discapacidad como objeto de revisión, se presenta como un término, controversial. Quizás, ello se deba a su constante evolución. La inexistencia de un consenso para referirse a este concepto ha provocado muchas veces, en lo político, una minoración en la eficacia de las propuestas, y en lo jurídico, inseguridad jurídica, cuya presencia nunca es bienvenida. El estudio del concepto de discapacidad y persona con discapacidad no tiene solo una utilidad en plano teórico, también, por el contrario, en el escenario práctico, determina la aplicación de toda una serie de medidas y estrategias armonizadas sobre un principio de promoción en el acceso y estabilidad en el empleo, dadas las singularidades en las condiciones de trabajo de las personas con discapacidad.

El avance en la comprensión de lo que es y no es la discapacidad, así como su teorización, de acuerdo con Victoria (2013), no es un proceso ajeno a la realidad que se sitúe únicamente en el ámbito de las ideas; se trata de un asunto que está interconectado y promovido por los acontecimientos sociopolíticos, culturales y económicos que han sucedido en cada época de la historia.

Hoy, el concepto de discapacidad, como objeto de revisión, desde las nuevas tendencias internacionales, se inclina más por una perspectiva amplia del mismo, en donde, según Palacios (2008), las causas o el origen de la discapacidad no es de tipo religioso ni médico, sino que son, más bien, de carácter social. Desde esta visión, se enfatiza en que las personas con discapacidad pueden contribuir a la sociedad en igual medida que el resto de personas —sin discapacidad—, pero teniendo como punto de partida; el respeto por la diferencia y la valoración del otro.

No es suficiente con lograr la transición de la visión médica a la social de la discapacidad, resulta importante avanzar, como se verá más adelante, hasta el punto de concebir la discapacidad desde un verdadero enfoque de derechos, que en el ámbito del empleo implica promover y ejecutar acciones, medidas o estrategias efectivas por parte del Estado, el sector empresarial y las mismas asociaciones de personas con discapacidad de cara a garantizar la inclusión laboral de este colectivo.

En este orden de ideas, el objetivo de este primer capítulo es revisar el concepto de discapacidad desde una doble perspectiva: jurídica y politológica. Y, el itinerario metodológico para cumplir con el objetivo en mención fue el siguiente: primero se revisó literatura sobre los modelos que explican el concepto, la perspectiva jurídica de la discapacidad, especialmente aquella relacionada con el ámbito laboral. También se tuvo en cuenta la perspectiva desde la política pública del concepto en estudio en relación con las políticas sociales dirigidas a las personas con discapacidad en la esfera del empleo, y, todo ello, en armonía con las nuevas tendencias internacionales de cara a la inclusión laboral. En segundo lugar, y a partir de estas bibliografías, se recolectaron diferentes fuentes, entre ellas: libros, revistas, normas jurídicas y recomendaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social las cuales fueron examinadas mediante lectura rápida, texto por texto. Se seleccionaron de esta manera las fuentes que contenían específicamente el término denominado discapacidad en el ámbito jurídico y politológico. Estas últimas fueron objeto de una detallada y dedicada lectura con el fin de observar cuidadosamente el alcance y la evolución del concepto de discapacidad mediante un proceso de contextualización que permitió delimitar el concepto objeto de estudio.

Este primer capítulo, se estructura en cinco apartados. El primero, *El concepto de discapacidad a partir de los modelos: ¿cuál es su alcance?*, se ocupa justamente del alcance que le ha sido atribuido al concepto de discapacidad a partir de los principales modelos que explican la discapacidad. Son éstos: modelo de la prescindencia, modelo médico o rehabilitador, modelo social, modelo de la diversidad funcional y el modelo enfocado en los derechos. *El concepto de discapacidad y su perspectiva jurídica en Colombia. ¿Cuál modelo predomina?* es el segundo apartado y está dirigido justamente a evidenciar cuál de los modelos estudiados en el primer aparte de este texto

prevalece en mayor medida en el ordenamiento jurídico colombiano. El tercer apartado *El concepto de discapacidad y su perspectiva politológica: un análisis de la política pública como género y la política social como especie*, se centra en el estudio de la discapacidad desde la política pública y específicamente en las políticas sociales orientadas al colectivo en estudio en el ámbito del empleo. El cuarto apartado *Las políticas de empleo y de inclusión social como políticas sociales y el concepto de discapacidad a partir de los Conpes*, se ocupa de mostrar la evolución y el alcance que ha tenido el concepto de discapacidad a través de los documentos denominados Conpes. Y, a manera de conclusión, este primer capítulo terminará con una breve descripción de los retos que enfrenta hoy en día el ordenamiento jurídico y político colombiano para efecto de poder ir a la vanguardia de las nuevas tendencias internacionales respecto a la evolución terminológica y conceptual de la discapacidad. Finalmente, *Cuando hablamos de discapacidad, ¿de qué hablamos?* será el interrogante que se pretende resolver a través de cada uno de los apartados de este primer capítulo.

1.1. El concepto de discapacidad a partir de los modelos: ¿cuál es su alcance?

Etimológicamente, de acuerdo con lo establecido por la Real Academia Española (RAE, 2014), el término discapacidad proviene de raíces latinas. Sus componentes son el prefijo *dis* que significa negación, contrariedad, separación, distinción; y el núcleo *capacidad*, derivado del latín *capacitas*, que traduce la cualidad de ser capaz, capacidad para el cargo que se desempeña, capacidad intelectual. En dicho sentido, desde la perspectiva en estudio y en términos generales, pareciera que referirse a discapacidad significa la ausencia de capacidad para desempeñarse en un cargo. Es por ello que le encontramos parte de razón a autores como Díaz (2007) quien sostiene que el término discapacidad, por sí mismo, muestra más allá de una clasificación, un sentido de disminución que no está vinculado con capacidad u oportunidad. De este modo, para efectos del presente documento, se empleará este término, porque resulta ser el acogido de manera generalizada por la legislación laboral y los lineamientos de política pública en Colombia.

La discapacidad no es un concepto nuevo, pero de acuerdo a Fernández (2008) se ha generado un nuevo elemento vinculador a su evolución desde el aspecto de la valía. En épocas históricas,

parafraseando a Padilla (2010), la discapacidad fue objeto de regulación por los romanos cuando establecieron los efectos civiles de las personas con discapacidades mentales o cognitivas creando la curatela, una institución para administrar los bienes de un sujeto denominado *sui iuris púber* o incapaz por no tener capacidad de ejercer por sí solo sus derechos. Durante aquel tiempo, las personas con discapacidad mental, -los privados de razón- se llamaban furiosos, y aquellos con limitaciones o pobres en el desarrollo de sus facultades intelectuales se denominaban *mente captus*. El Código de Napoleón, en su título XI que trataba de la mayoría de edad, en su artículo 489 indicaba que “el mayor de edad que esté en un estado habitual de imbecilidad, de demencia o de furor debe ser sujeto a interdicción, aun cuando ese estado presente intervalos lúcidos”

Por otra parte, desde la perspectiva teórica, se ha pretendido definir lo que significa y no significa discapacidad a partir de diversos modelos que dan cuenta de los diferentes momentos históricos y de los contextos socioculturales en los que ha sido construido el concepto. En este sentido, de acuerdo a Huete (2014), los planteamientos sobre qué es y cómo se describe el fenómeno de la discapacidad, se han visto sometidos a grandes transformaciones en los últimos años. La discusión sobre el sentido y aplicación de principios fundamentales entre los que se destacan, la igualdad de oportunidades, no discriminación, autonomía personal como una cuestión de derecho para todas las personas, se encuentra además en la actualidad en el centro del debate público

En este orden de ideas, según el modelo denominado prescindencia, siguiendo a Palacios y Bariffi (2014: 13-14):

Las personas con discapacidad no se consideran como sujetos que aporten a la sociedad, y por ello, más bien eran percibidos como innecesarios o inútiles. Las causas o razones de la discapacidad se relacionaban con asuntos religiosos, se creía incluso, que las discapacidades eran el resultado del enojo de los dioses. Así las cosas, bajo esta óptica, la respuesta de la sociedad es prescindir de estas personas, bien sea, empleando políticas eugenésicas o ubicándolas en espacios creados para los anormales y las clases pobres.

En este contexto y en términos generales, podría decirse que la discapacidad es vista como un problema que se origina por razones religiosas y que conduce a que su tratamiento sea prescindir o excluir a las personas que tienen una deficiencia.

A principios del siglo XX, a raíz de la Primera Guerra Mundial y de la introducción de las primeras legislaciones en torno a la seguridad social, según Velarde (2012), se produce un cambio de paradigma en el concepto de discapacidad. En consecuencia, y aun cuando se pueden encontrar algunas modificaciones en los siglos anteriores, fueron los millares de soldados mutilados durante la Gran Guerra, por un lado, y el surgimiento de las normas laborales, por otro, los que modificaron la forma de entender este concepto: Los impedimentos físicos y mentales dejaron de ser considerados castigos divinos y comenzaron a verse como enfermedades que podían recibir tratamientos, por lo tanto, las personas afectadas de alguna dolencia, no necesitaban ser marginadas por la sociedad. Fue así como el modelo rehabilitador sustituyó el modelo de la prescindencia.

Este modelo denominado médico, o también llamado rehabilitador de acuerdo con Oliver (1996), enfrenta el concepto de discapacidad como algo personal, como una circunstancia propia de cada individuo que hace que se presenten limitaciones en sus posibilidades de acción personal y de desarrollo social. Por ello, muestra la discapacidad como un problema de la persona que debe tratarse desde lo médico para alcanzar curación o rehabilitación. Se trata de un modelo a través del cual el manejo de las consecuencias de la enfermedad está dirigido a facilitar la adaptación de la persona a su nueva situación. En el ámbito político, como lo hace notar Jiménez (2007), la respuesta fundamental a partir de este modelo al reto que plantea la discapacidad es la reforma de la política de atención a la salud. Tenemos entonces que, según este modelo, se considera la discapacidad como una condición individual, resultado de una deficiencia de la persona a nivel físico, psíquico o sensorial. Así las cosas, de acuerdo con Toboso y Arnau (2008), se interpreta la discapacidad como una situación de ‘enfermedad’ y se da por supuesto que las personas con discapacidad deben someterse a un proceso de rehabilitación para asimilarse en la mayor medida posible a las demás personas ‘sanas’ de la sociedad.

Según Huete (2014), la explicación sobre la condición de discapacidad en este modelo se relaciona con elementos biológicos y el problema se centra justamente en las deficiencias y dificultades del individuo. Las respuestas sociales se basan en la rehabilitación. Las personas con discapacidad son objeto pasivo de actuaciones tecnificadas, que se programan en ocasiones sin tener en cuenta sus preferencias y deseos.

Los presupuestos en los que se basa este nuevo paradigma son dos, uno relacionado con las causas de la discapacidad, y el otro con el rol de la persona en la sociedad: en primer término, las causas de la discapacidad ya no son religiosas sino científicas y, en segundo lugar, las personas con discapacidad dejan de ser consideradas inútiles respecto de las necesidades de la comunidad y, siempre que sean rehabilitadas, pueden tener algo que aportar (Palacios 2008 p. 66).

Frente a este problema personal, el Derecho responde como expresa Quinn (1999), principalmente, de dos maneras. Por un lado, tratando de eliminar la deficiencia de la persona, o al menos, reducir al máximo sus consecuencias. La atención de la salud y, sobre todo, la rehabilitación, a través de la medicalización de la discapacidad, desempeñan así un papel fundamental en las políticas y regulaciones sobre discapacidad. Por otro lado, cuando esa adaptación no es posible, los Estados tratan de compensar o aliviar el problema de la discapacidad a través de políticas asistenciales, dependientes muchas veces de la beneficencia o caridad de los poderes públicos. En cualquier caso, como plantea Portero (2009), las personas con discapacidad son actores pasivos para el Derecho, meros objetos de sus legislaciones y políticas, sin la capacidad necesaria para realizar aportaciones o ejercer sus derechos.

Parte de las críticas a este modelo médico, se centran primordialmente en su falta de vinculación con los derechos humanos, la poca valoración de la persona con discapacidad y la inexistencia de responsabilidad de tipo social. En este sentido, una de las críticas que le hace Alonso (2003) es justamente el enfoque individualista en el que se soporta, y como diría Pérez (2014) también se le critica su influencia negativa en el tardo desarrollo de un verdadero derecho de la discapacidad.

No obstante, el modelo médico o rehabilitador en comparación con el de la prescindencia supuso una evolución en el tratamiento de las personas con discapacidad, ya que como expresa Valdés (2005: p. 372) introdujo la intervención asistencial pública y permitió promover la integración laboral de las personas con discapacidad siempre y cuando fueran normalizadas o rehabilitadas.

En este sentido, como dice Aguado (1995:71):

Siendo las causas de la discapacidad científicas, ciertas situaciones pasan a ser consideradas modificables. Y así, la adopción de la discapacidad, como una enfermedad de origen natural o biológico se traduce en una posibilidad de mejoramiento para las personas afectadas y el desarrollo de medios de prevención y tratamientos de curación o rehabilitación.

Así, el modelo rehabilitador constituye un progreso en el tratamiento de la discapacidad, en la medida en que rompe con la tendencia anterior consistente en prescindir o excluir a las personas en situación de discapacidad, ubicándolas en lugares para “anormales”. De este modo, se empieza a observar a este colectivo como personas que requieren de una asistencia especial por parte del Estado. Sin embargo, siguiendo a Bueno (2010:13):

“Esta visión tradicional de la discapacidad, centrada en la ausencia o deficiencia de la persona se ha visto cuestionada y luego superada en diferentes contextos a partir de la década de los 70 del siglo XX por el llamado modelo social.”

Por su parte, el modelo social, según Cáceres (2004), considera la discapacidad fundamentalmente como un problema de origen social, que guarda directa relación con la integración de las personas con discapacidad en la sociedad. Y en este sentido, Valdez (2005), propone un cambio radical en el concepto de la misma y, por ende, en el contenido e interpretación de las políticas y de las normas sobre discapacidad de cara a lo que Casado (1993) reconoce como la autodeterminación o independencia personal. De acuerdo a Wehmeyer (1992:305) la autodeterminación de las personas con discapacidad se refiere a:

“Actuar como agente causal primario en la vida de uno mismo, y hacer elecciones y tomar decisiones con respecto a la calidad de vida propia, libre de interferencias o influencias externas”

En este orden de ideas, si se considera que las causas de la discapacidad son sociales y no individuales, la solución debe encontrarse orientada hacia la sociedad. Y, de acuerdo con Rizzo (2009), el propósito no puede ser tratar de normalizar a las personas con discapacidad, sino que debe estar orientado hacia la normalización de una sociedad dada de cara a las necesidades de todas las personas. Según este enfoque siguiendo a (Padilla, 2010), la discapacidad es un hecho social concebido como, el resultado de una sociedad ‘discapacitante’ y, por consiguiente, la manera de menguarla requiere transformar el entorno social.

El entorno de la persona con discapacidad por tanto es importante según el Modelo Social, como expresa Díaz (2010: 125), no sólo por los recursos de apoyo que puede disponer, sino por su influencia en la configuración de la propia discapacidad, influencia que puede resultar liberadora, pero también opresora: “Las interacciones de los miembros de la sociedad con las personas con discapacidad intelectual (y/o psiquiátrica) muchas veces son las que limitan la autonomía y el autoconcepto de estas personas”.

Esta nueva concepción de la discapacidad, de acuerdo con Valdés (2005), genera unas consecuencias políticas que se manifiestan en un cambio en la orientación de las políticas públicas: ya no se orientan al resguardo de los cuidados médicos y las prestaciones destinadas a la protección de las personas con discapacidad, sino que se dirigen a la eliminación de las barreras que impiden el goce de los derechos de las personas con discapacidad en un plano de igualdad.

Bajo esta perspectiva, se podría decir que la discapacidad, hace parte de la sociedad, y no hay que expulsarla de ésta para resolver los problemas innatos a la misma, porque ello significa la exclusión social de las personas con discapacidad, privándolos de la oportunidad de desarrollar su función, singularmente en el mercado laboral (García, 2005). En este orden de ideas, los poderes públicos deben promover la implementación de todas aquellas medidas que sean necesarias para garantizar que esa inclusión se produzca dentro de un marco de igualdad de oportunidades, sin exclusión social.

Por ello, Quinn y Degener (2002:20-21) sugieren que:

“El concepto social de discapacidad descansa en tres premisas que son a) la diferencia humana no constituye un fenómeno natural de la sociedad, sino que es esta la que lo construye y aplica mediante diferentes descriptores sociales, enunciados en forma de pares: varón/mujer, blanco/negro, capacitado/discapacitado; b) el descriptor que evalúa las personas no se selecciona a través de un proceso neutral; responde, antes bien, a un sistema histórico de relaciones de poder, dominio o prestigio y c) el propósito implícito y la consecuencia resultante de la identificación de las diversas categorías de personas en razón de unos descriptores que toman en cuenta criterios o estándares dominantes de segregación.”

Por consiguiente, como afirma Portero (2009), la aceptación del modelo social implica dos consecuencias principales. En primer lugar, no debe ser la persona con discapacidad la que se adapte a la sociedad, sino que es la sociedad quien debe ajustar sus estructuras económicas y políticas, respetando la dignidad de quienes son diferentes. De modo que, los poderes públicos han de asumir su responsabilidad en la modificación o eliminación de todas aquellas barreras que limitan o afectan el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. En segundo lugar, como seres humanos iguales en dignidad, las personas con discapacidad no pueden ser tratadas como meros objetos de asistencia o caridad, sino como sujetos, como un fin en sí mismo.

Junto a los modelos de la Prescindencia, Rehabilitador y Social, se presenta el modelo de la diversidad como parte de la evolución de este último. Es un modelo basado en los postulados de los movimientos de vida independiente que requiere que se tome en cuenta a la persona con discapacidad –o más bien, con diversidad funcional, término que utiliza este movimiento– como un ser valioso en sí mismo por su diversidad. Este cuarto modelo en estudio comparte en cierta medida la visión de la discapacidad del modelo social, sin embargo, agrega que la situación que la provoca no tiene por qué ser considerada siempre como un mal o una limitación (ya sea individual o social).

La persona con discapacidad es una persona diversa a otra, con lo que su presencia en las sociedades es un verdadero factor de enriquecimiento. Así las cosas, mientras los dos modelos anteriores (rehabilitador y social) manejan, en términos generales, una visión negativa de la situación que provoca la discapacidad, este modelo defiende que una cosa son las consecuencias y otra la situación, y valora esta última en un sentido positivo. En este sentido, Palacios y Románach (2006), sugieren remplazar el término discapacidad por el de diversidad funcional. El cambio terminológico de discapacidad a diversidad funcional tiene como propósito, según los autores en mención, abandonar la visión negativa que genera dicha palabra y promover la visión de diversidad funcional como parte de la diversidad humana, y por tanto como fuente de riqueza para la humanidad. No obstante, el meollo del asunto va más allá de una nueva denominación; se trata realmente de garantizar a las personas con discapacidad su acceso al empleo en las mismas condiciones que los demás, sin exclusiones, ni discriminaciones y en igualdad de oportunidades con aquellas personas que no tienen una condición de discapacidad.

El modelo de la diversidad conceptualiza el fenómeno en términos de una singularidad funcional, de desenvolvimiento, apunta a la riqueza de un universo social de lo humano crecientemente caracterizado por la diversidad. En lugar de partir de una insuficiencia, lo hace, podríamos decir, de una originalidad, creativa y enriquecedora potencialmente. Y lo que se reclama, de acuerdo con Rodríguez y Ferreira (2010), es un cambio de perspectiva que la tome en consideración en lugar de asumirla como algo negativo. La principal virtud de este planteamiento es que es fruto de una decisión autónoma del colectivo de personas con discapacidad que rechaza las imposiciones nominales y quiere reconocerse por lo que es y no por aquello de lo que supuestamente carece, centrándose principalmente en la dignidad de la persona y no en la ausencia de capacidades.

En este orden de ideas, Palacios y Románach (2008), describen los tres elementos que definen a las personas con diversidad funcional de acuerdo al modelo estudiado así:

1. Son personas con cuerpos que tienen órganos, partes del cuerpo o la mente o su totalidad que funcionan de otra manera porque son diferentes; 2. Mujeres y hombres que por motivos de la diferencia de funcionamiento de su cuerpo o su mente realizan las tareas habituales,

(desplazarse, leer, agarrar, vestirse, ir al baño, comunicarse, etc.) de manera diferente; podríamos decir: mujeres y hombres que funcionan de otra manera; y 3. Colectivo discriminado por cualquiera de las dos razones arriba expuestas (págs. 114-115).

Sin embargo, el tratamiento de la discapacidad a partir de la influencia de la Convención de los Derechos de las Personas con discapacidad, da paso al modelo enfocado en derechos. Este modelo, constituye un avance del llamado modelo social. Bajo esta perspectiva, la discapacidad se entiende como una característica más dentro de la diversidad de los seres humanos y no como aquello que debe definir a la persona en un marco de discriminación y exclusión. Y en dicho sentido, los Estados deben proponer estrategias para contrarrestar la estigmatización de este colectivo basada en la discapacidad.

Según Luna, Carvajalino y Sierra (2017:62-63), el enfoque de Derecho ubica a las personas con discapacidad como:

Centro de la política, de manera que, al ser sujetos de derechos, las medidas no se direccionan a la rehabilitación o superación de una condición, sino a asegurar las garantías constitucionales que tiene todo ciudadano para desarrollar su proyecto de vida. De modo que, los objetivos de asegurar la autonomía y personalidad jurídica de las personas con discapacidad, como punto de referencia para garantizar el desarrollo y la libre agencia de esta, resultan pertinentes para lograr el cumplimiento de los derechos de toda la población, con un enfoque diferencial que se fundamenta en la condición de vulnerabilidad de dicha población. Vulnerabilidad que no parte de necesidades o limitaciones especiales, sino de condiciones sociales históricas que, a través de distintas barreras físicas, psicológicas y actitudinales, han impedido a las personas con discapacidad reivindicar sus derechos.

Esta nueva concepción jurídica del concepto de discapacidad, por un lado, adopta como punto de partida el modelo biopsicosocial que aborda a la persona en forma integral, desde el reconocimiento de los derechos humanos, la autonomía, la integración, las capacidades y los apoyos, enfatizando en la interacción de la persona con discapacidad y el ambiente donde vive, considerando las determinantes sociales que influyen y condicionan la discapacidad. (Jiménez

Buñuales, & Moreno, 2002). Y, por el otro, entiende la discapacidad como parte integrante de la diversidad humana que manifiesta un contenido valorativo positivo y no se considera como un mero hecho (Seoane, 2012). El reconocimiento de la diferencia y la identidad singular de las personas con discapacidad ha alcanzado estatuto jurídico mediante la Convención de los derechos de las personas con discapacidad.

En este orden de ideas, la discapacidad se concibe para Ramírez (2010), como un problema dentro del campo social y no como un atributo de la persona y por lo tanto, no es una situación que tiene efectos estrictamente individuales, sino que es una cuestión vinculada estrechamente con los derechos humanos. Adicionalmente, esta respuesta al tratamiento de la discapacidad basada en los derechos humanos, pasa como sostiene Mégret (1993), por abandonar la tendencia de percibir a ciertos grupos de personas más como problemas que en términos de sus derechos y garantizarles el pleno ejercicio de los mismos sin lugar a la discriminación. En ese sentido, la Convención subraya la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones.

Así mismo, este modelo pretende hacer comprender que (todas) las personas son ‘sujetos de derechos’ y no simples ‘objetos de políticas asistenciales’. Algunos grupos de personas, especialmente aquellas en situaciones de vulnerabilidad, tienden a ser vistos como objetos más que como sujetos de derechos y las protecciones legales asociadas al imperio de la ley o no son aplicadas o son severamente limitadas (Quinn, Degener, 2002).

Además, en materia de capacidad jurídica de las personas con discapacidad, implica el paso del modelo de sustitución en la toma de decisiones al modelo de apoyo en la toma de las mismas, asunto este último que podría ser objeto de investigaciones en el campo civil. No obstante, vale la pena reconocer que esta transición aunque de golpe pareciera no generar implicaciones en el ámbito del empleo, podría llegar a tenerlas en alguna medida, dado que la forma como se conciba la capacidad de ejercicio de las personas con discapacidad, no solo incide en la capacidad general para prestar consentimiento, sino también incide según Barranco, Cuenca,

Ramiro (2014), en la capacidad para celebrar contratos de trabajo y en la capacidad para asociarse, así como en los procesos de negociación consecuentes.

Es evidente que, tal como sostiene Rodríguez (2015), existe un nuevo concepto de persona con discapacidad, persona que no solo tiene reconocimiento legal, sino que yendo más allá de un trámite administrativo, se le concibe como un sujeto de derechos que debe recibir un tratamiento igualitario no solo en cuanto a las oportunidades laborales sino también en los demás ámbitos sociales, políticos y económicos. Al mismo tiempo, esta concepción del colectivo, en el ámbito laboral y de política pública, implica la creación y el fortalecimiento de mecanismos que promuevan la inclusión laboral y la permanencia en el empleo de las personas con discapacidad. En este sentido, de acuerdo con la nueva tendencia internacional y la concepción garantista en la materia, promovida principalmente por la Organización de las Naciones Unidas, una persona puede tener la consideración jurídica de persona con discapacidad con independencia de tener previamente reconocida esta condición administrativamente.⁸

Para ello, basta con que la persona demuestre que presenta una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, previsiblemente permanente que le impide una participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás, por existir barreras sociales. Sin perjuicio de lo anterior, la protección frente a la igualdad y la no discriminación debe dirigirse a todo el colectivo de personas con discapacidad sin exclusiones en razón a porcentajes obtenidos a través de trámites administrativos; para efecto de otras medidas de acción positiva sí puede requerirse presupuestos específicos como la declaratoria administrativa de un reconocimiento de grado de discapacidad, una tipología de discapacidad y/o porcentaje.

Finalmente, a manera de conclusión de este primer aparte, a través de la siguiente tabla podrán apreciarse las principales diferencias que se encuentran entre cada uno de los modelos objeto de estudio que desde diferentes perspectivas han tratado la discapacidad y la concepción de persona con discapacidad.

⁸Esto se refiere al procedimiento que en algunos países como Colombia debe realizarse ante las Juntas de Calificación de Invalidez para determinar el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral de una persona.

Tabla 1. Modelos que explican el tratamiento de la discapacidad

Criterios de diferenciación	Modelo de la Prescindencia	Modelo Rehabilitador	Modelo social	Modelo de la diversidad funcional	Modelo enfocado en los derechos
Causas que originan la discapacidad	Religiosas: Enojo de los dioses, consecuencia del pecado.	Científicas: Una patología o situación médica.	Sociales: En el entorno se generan obstáculos y barreras que impiden la participación.	Las barreras que impiden el funcionamiento diverso.	Los obstáculos que impiden el goce efectivo de los derechos.
¿Qué se entiende por discapacidad?	Una anomalía	Un atributo de la persona.	Una condición creada por la sociedad.	Una condición creada como consecuencia de la interacción entre una persona que funciona diferente y los obstáculos que presenta el entorno.	Una condición producto de la interacción entre una persona con características distintas y obstáculos sociales que le impide gozar en forma efectiva de sus derechos.
¿Cómo se percibe una persona con discapacidad?	Innecesaria, inútil.	Útil siempre que sea rehabilitado.	Útil siempre que sean removidos los obstáculos que están en la sociedad.	Una persona que funciona de manera diferente.	Un sujeto de derechos.
¿Cómo se trata la discapacidad?	Prescindiendo, marginando o excluyendo a las mismas.	Tratamientos médicos.	Actuación social de cara a remover los obstáculos.	Facilitando el funcionamiento diverso en la sociedad.	Mecanismos que promuevan la inclusión laboral y la permanencia en el empleo.
¿Cuál es la finalidad del tratamiento frente a la discapacidad?	Evitar cargas	Rehabilitar o normalizar a la persona	Participación plena en la sociedad.	Respeto por la dignidad humana.	Garantizar el goce efectivo de los derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los modelos de la prescindencia, rehabilitador, social, diversidad funcional y enfocado en derechos que explican la discapacidad.

1.2 El concepto de discapacidad y su perspectiva jurídica en Colombia: ¿cuál modelo predomina?

En el ámbito de la normatividad jurídica internacional, la primera aproximación al concepto de discapacidad se evidencia en la Resolución 48/96 del 20 de diciembre de 1993, de la Asamblea General de Naciones Unidas, relativa a *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*, disposición a través de la cual se define de la siguiente manera: Con la palabra ‘discapacidad’ se resume un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones de todos los países del mundo. La discapacidad puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias pueden ser de carácter permanente o transitorio (Organización de las Naciones Unidas, 1993).

Según Cordero (2012), este instrumento, al igual que los demás que fueran proferidos por esta organización, es un claro reflejo de los avances que desde la óptica conceptual y terminológica ha tenido en los últimos años la regulación en materia de discapacidad con miras a generalizar y uniformar dicho término en el marco normativo general.

Desde otra perspectiva más precisa, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, promovida por la Organización de los Estados Americanos (1999), se refiere a dicho concepto así: El término discapacidad significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. No obstante, desde el año de 1980, la Organización Mundial de la Salud, en adelante OMS, aprobó una clasificación internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías, en virtud de la cual se entendió por discapacidad, cualquier restricción o impedimento del funcionamiento de una actividad, ocasionados por una deficiencia en la forma o dentro del ámbito considerado normal para el ser humano (OMS, 1980).

Esta clasificación tuvo que ser objeto de revisión y cambios dado el predominante enfoque médico o rehabilitador en el que se soportaba de cara a las nuevas tendencias internacionales que surgieron. Así, La Organización Mundial de la Salud, en el año 2001, publicó la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF) como una versión mejorada de la Clasificación Internacional de la Deficiencia, la Discapacidad y la Minusvalía (ICDHI, por sus siglas en inglés) de 1980. Esta clasificación aborda la discapacidad definiéndola como una compleja interacción entre la condición de salud y los factores contextuales; considera que la condición de salud corresponde al estado de las estructuras, órganos y funciones corporales, los cuales dependen de los factores ambientales que constituyen el ambiente físico, social y actitudinal en el que las personas viven y conducen sus vidas (OMS, 2001). Este documento, tuvo como objetivo principal brindar un lenguaje unificado y estandarizado, así como fijar un marco conceptual para la descripción de la salud y los estados relacionados con la salud.

De este modo, siguiendo a González (2015:183) quien explica que:

La OMS, tras admitir que la perspectiva lingüística es fundamental, y que los términos utilizados pueden, a pesar de todos los esfuerzos realizados, estigmatizar y etiquetar a las personas, ha decidido abandonar totalmente el término ‘minusvalía’ debido a su connotación peyorativa y de utilizar en su lugar el de ‘discapacidad’, como término genérico que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación, y que se refiere a los aspectos negativos de la interacción entre un individuo con una determinada ‘condición de salud’ y sus factores contextuales.

Como se apreciará más adelante, la unificación de terminología en el ordenamiento jurídico y político colombiano no ha tenido igual acogida, toda vez que, desde la Constitución de 1991, hasta las normas jurídicas y lineamientos de política pública, se aprecia una coexistencia de términos para referirse al colectivo en estudio que termina generando gran confusión al respecto.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, no aborda directamente una definición de discapacidad en su articulado, aunque sí en el preámbulo. De acuerdo con este último, en su inciso e, la discapacidad es un concepto que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias⁹ y los obstáculos generados por la actitud y el entorno, que a su vez privan a este colectivo de su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás. siguiendo a (Cano 2010), Así las cosas, este instrumento, parafraseando a Palacios (2008), busca abordar la discapacidad desde una perspectiva amplia, extendiendo su marco de protección en la mayor medida y produciendo un cambio significativo de paradigma, al pasar de un modelo rehabilitador, centrado en el tratamiento médico o curación de estas personas, que predominaba en los anteriores instrumentos, a un modelo social que se fundamenta en el origen social de las causas de la discapacidad y en la utilidad que las personas con discapacidad pueden brindar a la comunidad.

Empero, la Organización de las Naciones Unidas (2006), en el párrafo segundo del artículo primero del texto, se refiere a las personas con discapacidad como aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de oportunidades con los demás. (Organización de las Naciones Unidas, 2006). No obstante, pareciera que, como lo hace notar Palacios (2008:324):

“No existe total claridad en la convención respecto a quiénes son consideradas como personas con discapacidad, asunto este que puede generar el riesgo de que los ordenamientos jurídicos internos exijan un grado o porcentaje de pérdida de la capacidad laboral para entrar dentro del marco de protección de esta herramienta.”

Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo, en adelante OIT, dispone de otros instrumentos específicos dedicados en exclusiva a las personas con discapacidad. Dentro de

⁹ El término deficiencia de acuerdo con lo establecido en la nueva clasificación internacional de funcionamiento, la discapacidad y la salud del año 2001, traduce la exteriorización directa de las consecuencias de la enfermedad y puede manifestarse tanto en los órganos del cuerpo como en sus funciones incluyendo las del orden psicológico o mental.

estas herramientas, se destacan la recomendación 99¹⁰ sobre la adaptación y readaptación profesional de las personas inválidas (OIT, 1955), el Convenio 159¹¹ sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas y la Recomendación 168 (OIT, 1983). Sin embargo, hay también otros convenios que, en términos generales, se ocupan del tema, tales como: el Convenio n° 111 y la Recomendación n° 111 sobre discriminación en materia de empleo y ocupación (OIT, 1958). En estos últimos documentos, como plantea De Lorenzo (2003), no solo se prohíben las discriminaciones provenientes de normas jurídicas sino también, las que se generan en experiencias de individuos o grupos y pueden afectar en mayor medida las oportunidades de acceder a un empleo en las mismas condiciones que los demás. Finalmente, y respecto a la evolución que ha tenido el concepto de discapacidad en las normas internacionales, siguiendo a Pérez (2014:108), podría decirse que:

Es precisamente en este ámbito internacional donde se aprecia de un modo más evidente el paso de un modelo médico de la discapacidad a otro caracterizado por el reconocimiento del derecho a la igualdad de trato y al pleno disfrute por parte de las personas con discapacidad de los derechos que las normas internacionales reconocen a todos los ciudadanos.

De otro lado, en el ordenamiento jurídico colombiano y haciendo referencia en primer lugar a la Constitución Política de 1991, en lo relativo al uso terminológico empleado para aludir al colectivo en estudio, contrario a los avances de unificación alcanzados en la normatividad internacional, se observa que son diversas las expresiones utilizadas para tal efecto. Así, el artículo 13 CP se refiere a “personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta”; el artículo 47 emplea los términos “disminuidos físicos, sensoriales y síquicos”; el artículo 54 de la Carta recurre a la noción de “minusválidos” y el artículo 68 hace referencia a “personas con limitaciones físicas o

¹⁰ Este instrumento fue el primero proferido por la OIT en relación con personas con discapacidad. Sin embargo, dado el momento histórico en el que fue proferido, el término empleado para referirse a este colectivo era inválido. Y, por inválido se entendía, según lo establecido en esta recomendación, toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar empleo adecuado se hallen realmente reducidas debido a una disminución de su capacidad física o mental.

¹¹ Este convenio sirvió de base para desarrollar, en el ordenamiento jurídico laboral interno, el tema en relación con el colectivo en estudio.

mentales”. No existe una motivación que justifique la distinción y tampoco se aprecian definiciones que permitan delimitar los mismos y su aplicación.¹²

Más allá del confuso manejo terminológico empleado por el constituyente para referirse a las personas en condición de discapacidad, lo cierto es que, según se preceptúa en el artículo 2o. de la Carta Política, constituye fin esencial del Estado social de derecho la efectividad de los derechos de las personas constitucionalmente establecidos. De ahí que, siguiendo a la Corte Constitucional en su sentencia C-531 2000, en Colombia se encuentra identificado, dentro del diseño constitucional otorgado para la conformación de un Estado pluralista y solidario, la existencia de grupos poblacionales beneficiarios de protecciones especiales, dentro de los que se encuentran las personas en condición de discapacidad. Y, con el fin de asegurarles el ejercicio pleno de sus derechos, lo que incluye el acceso al empleo y la debida participación en la sociedad, se estructuró una concepción encaminada a permitir su protección y amparo reforzado.

Frente a ese contexto, además de la figura del bloque de constitucionalidad, tal como lo establece la Corte Constitucional (Sentencia C-458, 2015), la Carta prevé varias disposiciones específicas sobre la materia. Entre ellas, se destacan los artículos 13, 47, 54 y 68, a través de los cuales se plantea dicha especial protección. En este orden de ideas, el artículo 13, establece el mandato a las autoridades para que adopten todas las medidas orientadas a asegurar igualdad real; el artículo 47 consagra la obligación para el Estado de implementar una política pública de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. Por su parte, el artículo 54 señala el deber de ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran y de garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud y, finalmente, el artículo 68, contempla la obligación de fomentar la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales.

¹² No obstante, recientemente la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad de dichas expresiones contenidas en las leyes que desarrollan los preceptos constitucionales en materia de protección a este colectivo, a través de la sentencia C-458 de 20015, señaló que, no son inconstitucionales las definiciones técnico jurídicas que pretenden proteger a las personas en situación de discapacidad, aunque no asuman el vocabulario propio de las tendencias actuales del DIDH

En el marco normativo nacional colombiano se destacan leyes como la 361 de 1997, por medio de la cual se establecieron mecanismos de integración social para las personas con discapacidad, la ley 762 de 2002 a través de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las personas con discapacidad, la ley 1145 de 2007 por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad, la ley 1346 de 2009 en virtud de la cual se aprueba la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y una de las normas más importantes que se han expedido en el país respecto a la protección de derechos de las personas con discapacidad: La ley estatutaria 1618 de 2013 a través de la cual se establecen disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Esta regulación legislativa a su vez le ha dado soporte al desarrollo de políticas que benefician el ejercicio de derechos de esta población, plasmándose en los siguientes Planes de Desarrollo Nacionales. *Cambio para construir la paz* (1998-2002), *Hacia un Estado comunitario* (2002-2006), con la continuidad que tuvo de 2006 hasta 2010, el Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para todos* (2011-2014) y el plan actual, *Todos por un nuevo país* (2014-2018).

Estos planes de desarrollo han organizado, según Parra (2013), la oferta institucional del Gobierno dando respuestas a las necesidades de la población con discapacidad, sus familias y sus cuidadores; sin embargo, pareciera que todos estos esfuerzos institucionales han sido insuficientes para que las diferentes instancias del gobierno nacional responsables de la formulación de políticas sectoriales y la formación de la política pública en discapacidad articulen sus planes, programas y proyectos en función de una respuesta holística a la multicausalidad y complejidad de esta problemática, la cual afecta directamente a las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores.

Al analizar las normas jurídicas nacionales más relevantes en la materia objeto de estudio, la ley 361 de 1997 por la cual se establecen Mecanismos de Integración Social de las Personas en situación de discapacidad representa el marco general de protección de las personas con discapacidad. Sin embargo, no consagra una definición de discapacidad, ni tampoco de persona con discapacidad sino que se refiere a personas con limitaciones físicas, psíquicas y

sensoriales¹³, no aportando tampoco una definición expresa al respecto. Esto, ha llevado a que existan diferentes interpretaciones respecto a qué se entiende por discapacidad y personas en condición de discapacidad, así como a quiénes se refieren concretamente las acciones dirigidas a la integración laboral presentes en la misma. Por vía jurisprudencial también se evidencia dicha problemática, en la medida en que existen dos posturas marcadas respecto al tema, como se mostrará a continuación. Contrario a lo establecido por la Corte Constitucional, que se basa en las nuevas tendencias internacionales para sostener a partir de la sentencia T-198 de 2006 una concepción amplia del término, en el sentido de que no es necesario tener una calificación de la pérdida de la capacidad laboral determinada para considerarse persona con discapacidad y gozar de protección laboral frente a la inclusión, estabilidad y terminación del contrato de trabajo; la Corte suprema de Justicia, Sala laboral, fundamentándose en el artículo 1 de la ley en estudio, considera que fue diseñada para garantizar la asistencia y protección necesarias de las personas con limitaciones “severas y profundas”¹⁴.

En dicho sentido, para esta corporación, a partir del pronunciamiento en mención, las personas consideradas como sujetos de protección especial son aquellas que tienen un grado de pérdida de la capacidad laboral superior a la limitación moderada, esto es, mayor al 25%.¹⁵.

¹³ Recientemente, la Corte Constitucional a través de la sentencia C -458 de 2015, sustituye las expresiones personas con limitaciones físicas, psíquicas y sensoriales por personas en situación de discapacidad. Sin embargo, se trata de una sentencia de constitucionalidad condicionada, que para la Corte suprema de justicia, de acuerdo a la postura que ha venido sosteniendo abiertamente a partir de la sentencia 13.561 de 2000, en la que, si bien, no se abordó concretamente un caso de trabajador en situación de discapacidad, si se evidencia la posición que asume la Corte Suprema frente a las sentencias de constitucionalidad condicionadas proferidas por la Corte Constitucional en el sentido de que, solo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutive” y la parte motiva constituye criterio auxiliar para la actividad judicial. Lo obligatorio, entonces, corresponde a la declaratoria de constitucionalidad o no de la disposición juzgada. Lo demás, constituye doctrina, pero no ley. En dicho sentido, puede verse la sentencia con número de expediente 13.561 de 2000, cuyo magistrado ponente fue, Germán Valdés Sánchez.

¹⁴ Sin embargo, al ser estudiada la Constitucionalidad de las expresiones severas y profundas contenidas en el artículo primero de la ley 361 de 1997 mediante la sentencia C- 824 de 2011, la Corporación declaró la exequibilidad de las mismas, en el entendido de que no vulneran los artículos 13, 47, 54 y 68 superiores, así como tampoco las normas internacionales ratificadas por Colombia por considerar entre otros aspectos que la norma se refiere en términos generales a todas las personas con limitaciones y en forma específica, a las personas con limitaciones “severas y profundas”, luego no excluye la asistencia y protección de las personas con discapacidad leve o moderada.

¹⁵ No obstante, debe tenerse en cuenta que la sola existencia de alguna enfermedad que incapacite temporalmente para laborar a un trabajador no lo hace merecedor de la aplicación de los beneficios establecidos en la ley 361 de 1997. En dicho sentido, pueden consultarse las sentencias del 15 de julio de 2008, radicación 32532, reiterada en las del 25 de marzo de 2009. rad. 35606, 16 y 24 de marzo de 2010, radicaciones 36115 y 37235, sentencia de Radicación 38992 del 02 de noviembre de 2010 entre otras.

Ahora bien, como la ley examinada no determina los extremos en que se encuentra la limitación moderada, se recurre al artículo 7 del Decreto 2463 de 2001 para definir que la limitación ‘moderada’ es aquella en la que la pérdida de la capacidad laboral oscila entre el 15% y el 25%; ‘severa’, la que es mayor al 25% pero inferior al 50% de la pérdida de la capacidad labora y ‘profunda’ cuando el grado de minusvalía supera el 50%”.¹⁶ No obstante, a partir de la Sentencia laboral 1360 de 2018, la Corte Suprema se aparta de dicho criterio defendido durante muchos años, sosteniendo que, en términos generales, cuando se encuentra plenamente demostrado que existió una justa causa no debe requerirse la autorización de la Oficina de Trabajo para terminar el contrato de trabajo. En consecuencia, el requerimiento de dicho permiso para el despido queda supeditado a aquellos casos en los cuales debe valorarse si las nuevas condiciones de salud del trabajador son o no incompatibles e insuperables con el cargo a desempeñar.

Volviendo al estudio de la Ley 367 de 1997, se encuentra también cómo, muy a pesar de que en la exposición de motivos se alude a la conveniencia de la norma en mención para producir un cambio social y a la imposibilidad de alcanzarlo, no tiene en cuenta que la sociedad actual no está dando cabida a las personas con limitaciones, impidiendo el desarrollo de los mismos (Gaceta del Congreso N° 364, 1995:15). Esta ley, en contraste con las nuevas tendencias internacionales, se inspira en la normalización social plena y la total integración de las personas con limitaciones, centrándose más en las deficiencias de la persona que en el origen social de la discapacidad. En dicho sentido, se trata de un texto que se fundamenta primordialmente en el llamado modelo médico o rehabilitador.

Posteriormente, la Ley 762 de 2002, por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad",¹⁷ aporta la siguiente definición: “El término ‘discapacidad’ significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o

¹⁶ Luego en estos casos, la protección opera en tratándose de personas cuya limitación exceda el 25% de la pérdida de la capacidad laboral.

¹⁷ Esta ley fue expedida el 31 de Julio de 2002; entró en vigencia el 5 de agosto de 2002 y su medio de publicación fue el diario oficial 44889 del 5 de agosto de 2002.

agravada por el entorno económico y social (Ley 762, 2002, art 1).” Como puede apreciarse en la misma, se trata de una definición que asocia el concepto de discapacidad con deficiencia y en dicho sentido, toma también como punto de referencia el modelo médico o rehabilitador.

En la ley 1145 de 2007¹⁸ por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad no se define propiamente el concepto de discapacidad, pero sí se aportan algunas otras definiciones. Por un lado, se refiere a la situación de discapacidad como al conjunto de condiciones ambientales, físicas, biológicas, culturales y sociales que pueden afectar la autonomía y la participación de la persona, su núcleo familiar, la comunidad y la población en general en cualquier momento relativo al ciclo vital, como resultado de las interacciones del individuo con el entorno. Y por el otro, se define la persona con discapacidad como aquella que tiene limitaciones o deficiencias en su actividad cotidiana y restricciones en la participación social por causa de una condición de salud, o de barreras físicas, ambientales, culturales, sociales y del entorno cotidiano. La primera definición en cuestión muestra un avance en la materia objeto de estudio, en la medida en que se empieza a observar en el contenido normativo la asociación de las causas de la discapacidad con el entorno social, desde la óptica de la sociedad al individuo y no del individuo a la sociedad. Sin embargo, en la segunda definición se aprecia una mixtura de modelos toda vez que se relaciona la discapacidad de una persona con la deficiencia y las restricciones en la participación social, atribuyéndole a la discapacidad causas de origen médico y social.

Subsiguientemente, la Ley 1346 de 2009¹⁹ que aprueba en Colombia la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su articulado no define discapacidad, pero, en el literal e del preámbulo se reconoce que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras ocasionadas por la

¹⁸ Esta ley fue expedida el diez de julio del 2007, entró en vigencia en la misma fecha y su diario oficial corresponde al número 46685 de julio diez de 2007. De conformidad con esta ley, el Estado colombiano tiene el deber de promover la política pública en discapacidad, en forma armónica entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil para promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en el marco de los Derechos Humanos. No obstante este es un fin que todavía requiere de grandes esfuerzos para su realización.

¹⁹ La "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", fue adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. La ley en mención fue expedida en Colombia el 31 de Julio de 2009, entró en vigencia en la misma fecha y fue publicada el diario oficial número 47427.

actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Sin duda, esta es una norma que empieza a dar un vuelco significativo al alcance que se atribuye al término discapacidad en el ordenamiento jurídico y político colombiano. Esto, en razón de que, en armonía con la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad que se implementa, comienza a fundamentarse el alcance del término discapacidad, bajo los presupuestos del modelo social, y el llamado enfoque de derechos, en la medida en que advierte que la discapacidad es consecuencia de la interacción entre las personas con deficiencia y los obstáculos presentes en el entorno social, siendo estas últimas, y no la merma en la salud, la que impide su participación plena y efectiva en la sociedad.

En este orden de ideas, de acuerdo con Trömel (2010), si bien la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad se basa en el modelo social, crea un verdadero marco de derechos, permitiendo que las barreras puedan identificarse como vulneraciones a los derechos humanos, se comparte con Heras (2013) que hablar de modelo de derechos humanos implica un refuerzo jurídico de incuestionable valor y de gran potencialidad que va más allá de los presupuestos iniciales del modelo social.

Este instrumento internacional implementado en Colombia a través de la ley en estudio se convierte, según Montoya (2009), en el paradigma normativo que supera el enfoque de salud para abordar el tratamiento de la discapacidad desde el enfoque de derechos, en el que se concibe a la persona con discapacidad como un sujeto multidimensional al cual deben garantizársele sus derechos humanos en términos de igualdad e inclusión social. Y, en este sentido, siguiendo a Seone (2011), el modelo en mención no constituye un elemento más para garantizar los derechos de las personas, se trata realmente de la primera respuesta normativa enclave de los derechos de carácter integral, universal, jurídicamente vinculante y aplicable, dado que deja atrás la concepción de la persona con discapacidad como objeto de políticas asistenciales o programas de beneficencia o caridad y se reconoce su personalidad y capacidad jurídica, su condición de sujeto de derecho, con atención a todas las etapas y esferas de la vida, promoviendo su participación e inclusión social, respetando su diferencia, valorando su diversidad, su igualdad de derechos, pero también la autonomía personal, entendida esta

última, no solo como una propiedad que se tiene o no se tiene, sino como un ideal regulativo y valioso que requiere realizarse también en el caso de las personas con discapacidad.

La ley estatutaria 1618 de 2013²⁰, por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, esta tampoco aporta una definición de discapacidad, pero basándose en el modelo social de discapacidad, define en su artículo segundo numeral primero lo que debe entenderse por personas con discapacidad, refiriéndose a las mismas, como aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás²¹. No obstante, aun cuando pareciera haberse terminado la problemática respecto a la diversidad de términos empleados para referirse a estas personas y a las distintas perspectivas en cuanto a lo que debe entenderse por persona con discapacidad, lo que ocurre es que esta ley coexiste en el ordenamiento jurídico con otras normas que se refieren al colectivo de otras formas y definen persona con discapacidad de manera diferente. En otros términos, esta norma solo delimita la aplicación de esta ley más no entra a sustituir, remplazar o actualizar disposiciones anteriores²², solo se adiciona a aquellas normas que protegen los derechos de las personas con discapacidad.

²⁰ Esta ley fue expedida en Colombia el 27 de febrero de 2013, y su medio de publicación fue el diario oficial número 48717 del 27 de febrero de 2013.

²¹ En otros países también puede apreciarse los diferentes alcances que se le han atribuido al concepto de persona con discapacidad, así, en el caso mexicano, la ley general de personas con discapacidad en su artículo primero XI, al referirse a persona con discapacidad, contempla que se trata de toda persona que presenta una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. En el caso argentino, a través de la ley número 18.651 sobre protección integral de las personas con discapacidad, en su artículo segundo se considera con discapacidad a toda persona que padezca o presente una alteración funcional permanente o prolongada, física (motriz, sensorial, orgánica, visceral) o mental (intelectual y/o psíquica) que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral

²² Al respecto, la Corte Constitucional, a través de la sentencia C- 458 de 2015, estableció que la ley 1618 de 2013, no sustituye las expresiones señaladas en normas anteriores y el artículo 27 de la misma, tampoco dispone una sustitución terminológica, sino que únicamente aclara que la ley adiciona y complementa la normatividad ya existente en materia de discapacidad. Además, al estudiar la constitucionalidad de las expresiones afines a las palabras “discapacitados”, “inválidos”, “minusválidos”, “personas con limitación”, “limitados” y “sordos”, contenidas en las leyes 100 de 1993, 115 de 1994, 119 de 1994, 324 de 1996, 361 de 1997, 546 de 1999, 860 de 2003, 797 de 2003, 1114 de 2006, 1438 de 2011 y 1562 de 2012 consideró la exequibilidad condicionada a la misma, proponiendo remplazar los términos “discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales” por “personas en

1.3 El concepto de discapacidad y su perspectiva politológica: un análisis de la política pública como género y la política social como especie.

Desde la perspectiva politológica y centrando la atención en otro de los alcances de este estudio, es decir en la política pública como género de las políticas sociales, se encuentra como se apreciará en el aparte 1.4 que estas son un reflejo de lo que ha ocurrido en la normatividad jurídica internacional y nacional. Se está igualmente pasando por un periodo de transición que inicia en el modelo rehabilitador y se dirige tímidamente al modelo social de la discapacidad y al reconocimiento de la persona en condición de discapacidad como un sujeto de derechos. No obstante, dado que se trata de una de las perspectivas desde las que se aborda el concepto de discapacidad en el presente estudio, conviene presentar desde el comienzo qué se entiende por política pública y cómo a partir de la fundamentación teórica de la misma, esta se ubica como género de la llamada política social que deviene como especie de aquella.

Como advierte Cuervo (2015), no hay un consenso académico sobre el alcance y los límites del concepto de política pública. En este orden, aludiendo a la política pública como género y siguiendo a Roth (2007:26):

“...En la literatura especializada existe una gran cantidad de definiciones de dicho concepto. Por ejemplo, Hecl y Wildavsky (1974: xv) la entienden como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma. Para Meny y Thoenig (1986:8) consiste en la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Para otro autor, (Dubnick 1983: 7), es aquella que está constituida por las acciones gubernamentales –lo que los gobiernos dicen y hacen con relación a un problema o una controversia. Para Muller (1998:13) es aquella que designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.”

situación de discapacidad física, psíquica y sensorial” y personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas” “personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica”, entre otros.

Por su parte, Cuervo (2016), aunque hace énfasis en la indeterminación del concepto unificado de política pública, aporta a la definición, refiriéndose a ella como:

El conjunto de decisiones y acciones que desarrollan los gobiernos para atender demandas sociales, enfrentar problemas públicos y desarrollar mandatos constitucionales y legales, así como órdenes judiciales, en una perspectiva de mediano y largo plazo, en el contexto de unas instituciones y en la interacción con distintos actores políticos y sociales, desarrollando distintos instrumentos de intervención. Una política puede estar recogida en una ley pero la ley no es la política pública; una política pública se puede originar en una orden judicial, pero la orden judicial –una sentencia de la Corte Constitucional en el caso colombiano, no es la política pública (pág. 3)

Aguilar (2010:31), señala que: “la política pública se entiende [...] como un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia”. En este sentido, las políticas públicas “no constituyen una utopía ni un proyecto político de sociedad, sino una respuesta concreta a problemas concretos que han sido identificados” (Cejudo & Michel, 2016).

Las políticas son públicas por ser de interés colectivo, son construidas por y para las personas, con una intención colectivista, representan iniciativas nacidas de situaciones problema, en las que el Estado o la sociedad civil evalúan posibles estrategias de solución para tratar de resolver o de atenuar los problemas, con la intervención de actores, los cuales toman decisiones para la definición de normativas que orienten de manera puntal las acciones a seguir.

Dentro de este mismo orden de ideas, Subirats, Khoepfel, Larrue, & Varonne (2008) exponen una serie de elementos clave a considerar para constituir una política pública, afirman que las mismas persiguen la solución de un problema público, reconocido como políticamente público. De donde se deben identificar los grupos-objetivos en el origen de dicho problema público y que, de igual modo, se hace necesario que toda política pública sea coherente, desde su concepción teórica, hasta la definición de decisiones y acciones que se llevarán a cabo.

Las políticas públicas se pueden clasificar mediante la utilización de una serie de parámetros, entre los que se destacan los siguientes: la autoridad institucional, el sector de intervención, los destinatarios, la forma de elaboración, la existencia de previsión o planificación, el grado de innovación, los beneficios, el contenido y, finalmente, la coerción. Una de las tipologías clásicas más utilizadas a la hora de clasificar las políticas públicas es la de Lowi (1992), cuyo parámetro de diferenciación es la naturaleza de la coerción que la política introduce entre el Estado y el sujeto. Desde este enfoque, la coerción se puede ejercer de manera directa o coactiva (un agente de policía pone una multa a un conductor) o de forma indirecta o suave (un agente de policía aconseja a un automovilista). Además, la coerción tiene incidencias en los ciudadanos afectados, bien en su comportamiento, ya que limita su autonomía, bien a través de la presión en su entorno. La interrelación entre estas dos dimensiones (coerción directa o indirecta/coerción individuo o entorno) permite distinguir cuatro tipos de políticas públicas: política regulatoria, política distributiva, política redistributiva y política constitucional (Pastor, 2014:23).

Tabla 2. Tipología de la política pública fundamentada en la coerción según Lowi

La coerción pública se ejerce	La coerción pública es
...Directamente sobre el comportamiento de los afectados	Indirecta: Políticas distributivas
... Sobre el entorno del comportamiento de los afectados	Directas: Políticas reglamentarias Políticas redistributivas

Fuente: Elaboración propia a partir de Lowi (1972)

Las políticas sociales pueden concebirse como una especie de las políticas públicas que podrían observar características de los cuatro tipos clásicos de política pública propuestas por Lowi, teniendo en cuenta que, en términos generales, las políticas sociales son aquel conjunto de acciones y decisiones que se orienta al mejoramiento de las necesidades básicas de los ciudadanos. Así, son políticas sociales en este sentido las que se desarrollan en el marco del estado bienestar.

En cuanto al contenido y alcance de las políticas sociales, por un lado, la escuela alemana entiende la *Sozialpolitik* como administración social encarnada en una burocracia autónoma que puede regular y moderar los conflictos sociales, en concreto los conflictos de clases. Así, Von Stein (1981: 87) partió de las limitaciones constitutivas del individuo, limitaciones que lo impulsan a asociarse con otros seres humanos para alcanzar sus fines. En este movimiento de la voluntad se fundan las comunidades humanas frente al Estado, concebido como el “reino de la libertad”, se encuentra la Sociedad, que es el “reino de la necesidad”.

Asimismo, Von Zwiédineck (1911) entiende la política social como “política que pretende asegurar la continua consecución de los fines de la sociedad”. En este sentido, de acuerdo a Alemán (2009:29), concibe la política social como la persecución del el bien común, pero no solo como responsabilidad del Estado, sino también de las formaciones sociales, tales como la familia, comunidades, asociaciones, etc.

Por otro lado, la escuela inglesa entiende la política social como aquel conjunto de intervenciones colectivas encaminadas a promover el bienestar social de los individuos según criterios de igualdad y seguridad, en ámbitos desigualitarios y por causa de los mercados, mediante mecanicismos distributivos y redistributivos de los recursos disponibles que asumen la forma de instituciones con la misión de mantener la integración social o al menos, evitar formas disgregadoras y separatistas de la vida social (Polonio, 2016, págs. 107-108). En este orden de ideas, Walker, citado por Montoro (1997: pág. 42), entiende por política social aquella que determina la distribución de los recursos del estatus y el poder entre los diferentes grupos. Estas políticas a fin de cumplir con sus propósitos deben de ser coherentes. Una política se define como coherente según Forster y Stokke (1999), cuando presenta objetivos internos formulados en forma clara y armonizada dentro de un marco dado las cuales deben ser consistentes con los objetivos perseguidos por otras políticas, donde las estrategias y los instrumentos se encuentren en sintonía con los objetivos planteados y, los resultados se corresponden a las intenciones y objetivos

La coherencia en las políticas públicas teniendo en cuenta a Cejudo y Michel (2016:8) se refiere a:

La teoría causal que estructura una política, la coherencia interna de las políticas. La pregunta central en este nivel de análisis es si la forma que toma la intervención del Estado es congruente con la definición del problema público y si hay conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada.

De modo que, este autor también sostiene que la coherencia es susceptible de ser observada en cada política pública. Los instrumentos de evaluación más utilizados se orientan a medir la causalidad y pertinencia de la intervención. La definición adecuada del problema y la población a la que se dirige la política, así como, la solución ofrecida frente al problema y la medición de los resultados de los programas, constituyen aspectos importantes en la identificación de la coherencia de una política.

1.4 Las políticas de empleo y de inclusión social como políticas sociales y el concepto de discapacidad a partir de los Conpes

Para las personas en situación o en riesgo de exclusión social la realización de una actividad laboral representa, según Vidal (2002), un elemento necesario para dejar atrás la situación de marginación y pobreza en la que se encuentran. El acceso al trabajo implica la garantía de unos ingresos fijos y estos a su vez influyen en el acceso al goce de todos los bienes y servicios, y, en últimas, a una ciudadanía activa.

Vidal (2002) también expone que, la exclusión y la marginación social no tienen como única causa el desempleo y la exclusión del mercado de trabajo debido a que es necesario que las políticas de inclusión social sean políticas sociales amplias que actúen en varios aspectos. No obstante, el acceso al empleo es una de las vías que debe privilegiarse para luchar contra la exclusión y la marginalidad sociales. Y, el objetivo de inserción social a través de la integración laboral de las personas y colectivos excluidos socialmente o en riesgo de estarlo es un terreno en el que se solapan y entrecruzan las políticas de inclusión social y las políticas de empleo. En dicho sentido, existe la necesidad de elaborar políticas de empleo que tengan en cuenta de forma específica las necesidades y los problemas de acceso al empleo a través de medidas activas y preventivas, la ayuda en la búsqueda de empleo, la orientación y la formación en el marco de planes de acción personalizados, etc.

Ahora bien, se comparte con Botero (2003) que el análisis de la política pública en materia de discapacidad debe partir del principio de determinar el impacto que se va a causar en la realización progresiva de los Derechos Humanos y en el desarrollo integral del individuo con discapacidad, como centro de la propuesta.

Descendiendo un poco más, refiriéndonos a las llamadas políticas de empleo y centrándonos en la evolución de los lineamientos de política pública sobre el concepto de discapacidad, encontramos que, en el caso colombiano, la concepción específica del gobierno respecto al tratamiento político de la discapacidad y las personas con discapacidad, se expresa a través de los documentos Conpes que recomienda el Consejo Nacional de Política Económica y Social de cara a la ejecución de los diversos planes de desarrollo.

En este ámbito, existieron en el país hasta 1994 una diversidad de programas que buscaban abordar la situación de discapacidad con énfasis en la atención a la población con discapacidad. La articulación de estos programas fue bastante limitada, entre otras razones, por la carencia de una política explícita del Estado. A partir de 1995, se han impulsado políticas y programas con el fin de reducir el riesgo a la discapacidad en la población e intervenir en los casos que la presentan. Adicionalmente, se han diseñado instrumentos en procura de garantizar de mejor forma la promoción, prevención, habilitación, rehabilitación y equiparación de oportunidades, frente al riesgo o condición de discapacidad (Conpes 2761, 1995).

El documento Conpes 2761 de 1995, basado en las definiciones internacionales existentes en dicho periodo histórico, y en armonía con lo dispuesto en la primera clasificación internacional de las deficiencias, discapacidades y minusvalías (OMS, 1980), se emplea el término de discapacitado para referirse a aquellas personas que tienen restricción o ausencia de la capacidad para realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano. La causa de la discapacidad es una deficiencia, pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica. Se aprecia cómo el modelo de discapacidad seguido en este caso es el rehabilitador o médico, que se centra predominantemente en la deficiencia de la persona y no atiende a causas de tipo social.

En el año 2004, se promueve en Colombia la construcción de unos lineamientos de política pública nacional para la discapacidad expresada en el documento Conpes 80 como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 *Hacia un estado comunitario*. Estos parámetros se desarrollaron bajo un marco de protección y manejo social del riesgo estableciendo estrategias para la prevención del riesgo, la mitigación y superación de la discapacidad para las personas, sus familias, las organizaciones no gubernamentales, el Estado, la sociedad y sus instituciones (Conpes 166, 2013).

Está visión de las políticas con base en la gestión social del riesgo como lo indica Lampis (2011):

Enfrenta dos grandes debates: la ineffectividad y relativa ineficiencia de un sistema basado en subsidios que requieren un alto nivel de gasto para su focalización, y la ineffectividad en la resolución del problema de una política integral de inclusión social de las familias”, y de los sujetos vulnerables (Cuervo, 2016, p. 11) como las personas con discapacidad que son el colectivo en el que se centra esta tesis.

En el documento Conpes 80, en concordancia con lo establecido en la ley 1145 de 2007 por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad, no se define propiamente el término discapacidad, pero sí se refiere a la condición de discapacidad y al riesgo de padecerla como al conjunto de condiciones ambientales, físicas, biológicas, culturales, económicas y sociales que pueden afectar el desempeño de una actividad individual, familiar o social en algún momento del ciclo vital. Es decir, la discapacidad parafraseando a Radda (1996), tiene una dimensión superior a la de un problema de salud individual, y por tanto afecta al individuo en relación con su familia y en su integración social. La discapacidad no necesariamente es una desventaja; es la situación que la rodea y la falta de oportunidades para superar el problema lo que genera tal condición.

Nueve años más tarde, a través del documento Conpes 166 de 2013, se rediseñan los lineamientos de política pública en materia de discapacidad como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para todos* y se incorpora la inclusión social como un aspecto

importante de la política. Este cambio propuesto parte de considerar que el concepto de discapacidad ha tenido un desarrollo significativo en la última década, al punto que su orientación ya no es la del manejo social del riesgo, sino que se ve desde el enfoque de derechos, conforme lo consagra la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas. En este documento se considera como personas con discapacidad a aquellas personas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, quienes en sus interacciones se encuentran con diversas barreras que les pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

El documento Conpes mencionado previamente establece cinco estrategias para la implementación de la política pública de discapacidad: Estrategia para la transformación de lo público; estrategia para la garantía jurídica; estrategias para la participación en la vida política y pública; estrategia para el desarrollo de la capacidad; Y estrategia para el reconocimiento de la diversidad. No obstante, dado el enfoque de este trabajo en la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se aludirá específicamente a la estrategia para el desarrollo de la discapacidad que abarca el componente del trabajo.

El concepto de discapacidad ha evolucionado hacia un alcance más inclusivo del colectivo estudiado, que amerita, como sostienen Rendón, C., Obando, L. y López, A. & Álvarez (2015), acrecentar el espectro de acciones democráticas en el diseño e implementación de políticas públicas que vayan más allá de la participación meramente representativa, con el fin de llegar a la gestión concertada de mecanismos en diferentes niveles territoriales e instancias que garanticen en lo posible un muy alto grado de participación de toda la sociedad, reconociendo la pluralidad de los sujetos en las diferentes esferas de su existencia vital y aceptando que los principios de libertad e igualdad no son simples puestas en escena, sino que se constituyen en principios fundamentales que deben garantizarse a todo el colectivo independientemente de las situaciones particulares. Nadie escoge estar en situación de discapacidad, pero una vez vivida y sentida, esta es una condición que debe ser equiparada por todos los medios, para garantizar la vivencia intersubjetiva en escenarios de inclusión real.

En suma, en este capítulo se revisó el concepto de discapacidad, a partir de cada uno de los modelos que lo explican, la normatividad jurídica y los lineamientos de Política Pública. Han sido diversos los alcances que se le han atribuido a este concepto, y tanto el Derecho como la Politología han respondido de manera diferente frente al mismo. El modelo de la prescindencia, definió la discapacidad como un problema generado por causas religiosas, de modo que, el Derecho y la Politología respondían a través de normas y acciones dirigidas a prescindir o excluir a las personas con discapacidad. El modelo rehabilitador, delimitó el concepto como un atributo de la persona que se origina por razones médicas y por ende, requiere la existencia de normas y políticas que se ocupen de rehabilitar o normalizar a las personas con discapacidad para que puedan considerarse útiles. El modelo social, conceptualiza la discapacidad como una condición creada por la sociedad y exige que la normatividad jurídica y politológica se enfoque en remover los obstáculos que impiden a la persona con discapacidad participar en el entorno. El modelo de la diversidad, detalla la discapacidad como aquella condición que surge como consecuencia de la interacción entre una persona que funciona diferente y los obstáculos que presenta el entorno, ello implica, que las disposiciones normativas y los Lineamientos de Política Pública faciliten el funcionamiento diverso de este colectivo. Y, el Modelo enfocado en derechos precisa el concepto de discapacidad como aquella condición que se genera producto de la interacción entre una persona con características distintas y los obstáculos sociales que les impiden gozar en forma plena de sus derechos.

En la normatividad jurídica y los lineamientos de Política Pública pese a la adopción de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad que propende por una concepción de la discapacidad desde el modelo Social enfocado en derechos, sigue predominando el modelo rehabilitador o médico, que asocia la discapacidad con conceptos como enfermedad, invalidez, limitación, incapacidad, entren otros, y se enfoca principalmente en rehabilitar o normalizar a las personas con discapacidad a fin de que puedan considerarse útiles para el entorno. El reto para el Derecho y la Politología está en lograr la transición completa del Modelo Rehabilitador al Modelo social enfocando la discapacidad en el respeto por los derechos de este colectivo.

El Modelo Social enfocado en derechos implica también garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad. El concepto de discapacidad en relación con la inclusión laboral se entiende como la condición en la que se encuentra una persona con características distintas producto de la interacción con obstáculos que le impiden acceder al trabajo o mantenerse en condiciones dignas y justas en igualdad de oportunidades que los demás.

Capítulo segundo:
**De la exclusión laboral a la igualdad de oportunidades y no discriminación de las
personas con discapacidad en el trabajo**

A través de la historia, las personas con discapacidad han constituido un grupo tradicionalmente discriminado, marginado y excluido de todos los ámbitos, especialmente del empleo, lo que afecta su calidad de vida y su desarrollo personal y social, así como el de sus familias. Ante esta realidad, a partir de la Constitución Política de 1991 se diseñó en Colombia un marco de protección especial para este colectivo que armoniza con el llamado modelo social y la visión de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Dado que la tendencia de las normas internacionales indica que cada vez se debe consolidar más este tratamiento de la discapacidad en el ámbito del empleo y que este último se basa justamente en la igualdad de oportunidades y la no discriminación, en este capítulo se realizará un análisis descriptivo que pretende mostrar en principio una visión general de la exclusión social y su relación específica con el colectivo de personas con discapacidad. Después se mostrará el alcance, la configuración normativa y el desarrollo de la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el empleo de las personas con discapacidad desde los ámbitos del derecho laboral y la política de empleo de cara a la llamada inclusión laboral, precisando sus diversas manifestaciones y su aplicación práctica.

La metodología que emplearemos para el desarrollo del presente capítulo será la revisión de literatura soportada en resúmenes analíticos de investigación, análisis jurisprudencial e interpretación legal, a la que sumaremos un análisis de los lineamientos de política pública en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad.

A través de este capítulo, se busca entonces delimitar el alcance del principio de igualdad de oportunidades y no discriminación a partir de la precisión de lo que es y no es la exclusión laboral, de manera que pueda facilitarse el planteamiento posterior de alternativas en materia de inclusión laboral para el colectivo objeto de estudio en la presente tesis.

Este capítulo se estructura en cinco apartados. En el primero de ellos, denominado *De la exclusión social a la exclusión laboral de las personas con discapacidad* se mostrará en principio un panorama de la evolución que ha tenido el concepto de exclusión social en general, para luego precisar qué se entiende por exclusión laboral o exclusión en el ámbito del trabajo tratándose del colectivo de personas con discapacidad. En el segundo apartado denominado *De la igualdad en general a la igualdad de oportunidades en el trabajo*, se pretende describir el alcance y los límites que tiene la igualdad en el caso colombiano para finalmente precisar lo que debe entenderse por igualdad de oportunidades en el trabajo cuando se está frente a una persona en condición de discapacidad. Un tercer apartado sobre el principio de no discriminación en el trabajo en razón de la discapacidad dará cuenta de qué se entiende realmente por discriminación en el empleo y las diversas manifestaciones que puede revestir en el caso de las personas con discapacidad. En un cuarto apartado titulado *La igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad en la normatividad jurídica* podrá encontrarse desde la legislación internacional y nacional, la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana, la evolución que ha tenido el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el caso de las personas con discapacidad en el ámbito del trabajo. Y, en último lugar, pero no menos importante, figurará un quinto apartado llamado *La igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad de cara a la perspectiva politológica y una aproximación a las acciones positivas* en el que podrá apreciarse justamente cómo, a través de los lineamientos de política pública dirigidos al colectivo de personas con discapacidad, se busca garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el trabajo. Asimismo, en este último apartado, podrá apreciarse una primera aproximación respecto a lo que debe entenderse por las acciones positivas como estrategias de cara a la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

2.1. De la exclusión social a la exclusión laboral de las personas con discapacidad

De acuerdo con Polonio (2016), el estudio de la exclusión social ha estado tradicionalmente ligado al de la pobreza y generalmente se ha relacionado la pobreza con niveles bajos de ingresos, y habitualmente se la ha medido a través de la renta de las personas o los hogares. En algunos debates y trabajos académicos, el tema siempre presente es el de determinar a partir de qué umbral o nivel específico de renta se puede empezar a hablar de pobreza. No obstante, se

comparte con Subirat (2005) que, aunque las desigualdades económicas continúan siendo un factor determinante para analizar la exclusión social, no suele ser el único elemento que se toma en consideración. No se trata de dejar a un lado el concepto de pobreza, ni mucho menos, sino más bien de ampliar sus márgenes. En este orden de ideas, hablar de exclusión social implica no solo el abordaje de la privación económica, involucra también todas aquellas situaciones de desigualdad como la precariedad laboral, la falta de empleo, la ausencia de formación, entre otros.

El concepto de exclusión social, si seguimos a Velandia y Jaramillo (2006), ha tenido diferentes alcances en la historia. Así, en los años sesenta del siglo XX, se empleó con el fin de aludir a la sobrevivencia de una población mantenida al margen del progreso económico y de la división social de los beneficios. Posteriormente, en los años setenta, este concepto subrayó más las ideas de inadaptación y segregación social, así como la estigmatización de los grupos vulnerables entre los cuales se ubica el colectivo de personas con discapacidad. En los años ochenta, se orientó hacia aquellos grupos de la población que, aunque se consideran adaptados a la sociedad moderna, fueron víctimas de la coyuntura económica y de la crisis del empleo. Y, una década después, en los años noventa, pese a que se retomó la concepción de exclusión social, también se pasó de una visión estática basada exclusivamente en el criterio de renta *per capita*, a otra dinámica y multidimensional en la que la exclusión social se entiende como el conjunto de los procesos que remiten a la pérdida o a la imposibilidad de acceso a la inclusión social por el trabajo y a la progresiva ruptura de los lazos que garantizan la cohesión social.

Así las cosas, según Paugam (1996), la exclusión social, tal como es entendida actualmente, no tiene nada que ver con la manera como se la concebía en los años 60 y 70. No consiste simplemente en indicar uno o dos grupos sociales caracterizados por una marginalidad de hecho, sino principalmente en reconocer la existencia de procesos que pueden llevar a situaciones extremas de vulnerabilidad y precariedad. Es por ello que, de alguna manera, existe cierto acuerdo entre expertos e instituciones respecto a definir la exclusión social como un proceso, en el cual, parafraseando a Renes (2009), los individuos pueden verse implicados de forma temporal o permanente. Así también, el VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España (FOESSA, 2008) confirma que, a pesar de la complejidad y el carácter dinámico del

fenómeno de la exclusión social, éste incluye dificultades o barreras en al menos el eje económico (empleo, ingresos, privación), en el eje político de la ciudadanía (derechos políticos, educación, vivienda o salud) y en el eje de las relaciones sociales (aislamiento, desestructuración familiar).

En esta misma , se reconocen varios niveles en los cuales una persona puede estar excluida y dentro de ellos pueden identificarse según Rodgers, Gore y Figueiredo (1995): la exclusión del mercado de trabajo, es decir el desempleo de largo plazo; la exclusión del trabajo regular lo cual conlleva empleos temporales, parciales y precarios; la exclusión dentro del mercado de trabajo (segmentación o segregación que acontece en términos de raza, genero, nacionalidad etc.), la exclusión del acceso a la tierra, la exclusión en relación con la seguridad y la exclusión o no garantía de protección y afirmación de los derechos humanos. De este modo, la situación laboral resulta un indicador esencial de calidad de vida y la carencia de empleo es uno de los principales indicadores de exclusión social, dada la posición central del empleo en la vida personal y social del individuo.

Así mismo, siguiendo a Subirats (2005) las transformaciones del mercado laboral durante las últimas décadas lo han fragmentado incrementando su flexibilidad, como un elemento característico del empleo, y en el caso de las personas con discapacidad, son mayores los obstáculos y las dificultades que se presentan para acceder al mercado laboral, ubicándolo dentro de uno de los grupos que mayor riesgo de exclusión social y laboral presentan en la actualidad. Y para efecto de esta investigación el tipo de exclusión en el que se basará el estudio será justamente la llamada exclusión laboral.

Desde la perspectiva normativa, el legislador no define en Colombia lo que debe entenderse por exclusión laboral de personas en condición de discapacidad. No obstante, hace algunas aproximaciones respecto a lo que significa el género de la inclusión laboral, es decir, la inclusión social, tal como se desarrollará más adelante en el capítulo tercero de esta tesis. Partiendo de dicho concepto, podría de alguna manera inferirse que en el caso colombiano la normatividad jurídica y los lineamientos de política pública entienden por exclusión laboral aquellas circunstancias que involucran aspectos como no garantizar las oportunidades y la

posibilidad real y efectiva de acceder al trabajo, limitar o restringir su acceso por motivo de su condición, no adelantar acciones o medidas que ayuden a garantizar su inclusión.

Sumado a ello y teniendo en cuenta a Huete (2013), la exclusión laboral es un concepto que también se encuentra estrechamente ligado con la concepción de discriminación, es decir, con un trato desigual y negativo a aquellas personas que son distintas por motivos de etnia o raza, identidad nacional, condición física o psíquica, orientación sexual, etc. Y, la discapacidad por su parte, se reconoce como una de las causas de discriminación que más auge ha tomado en la actualidad y por ende este colectivo de personas con discapacidad requiere oportunidades especiales y adaptaciones a cada una de sus necesidades específicas. Además, siguiendo a García (2003), podemos decir que la exclusión y la discriminación motivadas por la condición de discapacidad en la que podría encontrarse una persona no solo vulneran diversos derechos humanos reconocidos universalmente, sino que también afectan la competitividad de los sistemas económicos y la cohesión de los sistemas sociales.

Cuando a una persona con discapacidad no le son reconocidas sus habilidades y destrezas en todos los ámbitos y especialmente en el trabajo –dado que es el punto central de esta investigación– es la sociedad en general la que se ve afectada y no solo la persona en cuestión. Sumado a ello, en términos generales, es frecuente que la discapacidad lleve consigo una condición de empobrecimiento debido justamente a las dificultades que este colectivo enfrenta al momento de pretender acceder a un empleo, muy a pesar de que en este colectivo se pueden encontrar muchas personas aptas para desarrollar actividades laborales compatibles con la condición en la que se encuentran. Existen también otras circunstancias en las que, si bien se abren las puertas laborales a trabajadores en situación de discapacidad, en materia de contratación se encuentran subsumidos en diversas manifestaciones de la precarización de sus derechos (condiciones laborales, salario mínimo, cargos inferiores a su capacidad, labores precarias).

De modo que, la exclusión laboral y la discriminación de las personas con discapacidad en la actualidad es producto de diversas barreras y dificultades que provienen de la misma sociedad y consiguen impedir a estos sujetos, acceder al trabajo en igualdad de oportunidades, condiciones

dignas y justas. Esto implica la necesidad de encontrar alternativas desde el Derecho laboral y la política pública que permitan contribuir a la inclusión laboral de las personas en situación de discapacidad.

2.2. De la igualdad en general a la igualdad de oportunidades en el trabajo

Una de las premisas fundamentales del modelo social de la discapacidad es la igualdad, porque de ella se desprende la idea de equilibrio respecto a las oportunidades y la posibilidad de tomar decisiones autónomamente, factores dejados de lado por los otros modelos estudiados en el capítulo primero de esta tesis. Según Trisotti (2014), la igualdad ha experimentado un progreso importante desde sus inicios, tal como se apreciará en el desarrollo de este capítulo, tanto en su tratamiento normativo como en los ámbitos doctrinal y jurisprudencial.

A la igualdad se le reconoce un triple alcance: como valor, derecho y principio. La igualdad como valor implica que esta le otorga sentido y fundamento a todo el ordenamiento jurídico y, así mismo, orienta la llamada interpretación de las normas, convirtiéndose en un límite de éstas. Aludir al valor igualdad es justamente lo que se ha buscado justificar tanto en el reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad como en las políticas públicas que las involucran. Ahora, para desarrollar dicho esquema, si se sigue a Bobbio & Peces-Barba (1993), habría que responder a dos preguntas para determinar el alcance de la igualdad: igualdad entre quiénes e igualdad en qué. La primera cuestión que habría que responder es la de la igualdad entre quiénes, y a esto se responde en principio de la siguiente manera: Igualdad entre todos los individuos sometidos al mismo derecho, lo que implica que tanto las personas con discapacidad, como cualquier otro grupo social que se quiera construir a partir de lo que es el conjunto de los individuos, han de ser tratados de forma igual ante la ley.²³

Esto quiere decir que las leyes tienen como destinatario al genérico *homo iuridicus*; en otros términos, que las normas se dirigen a todos los hombres o a unas determinadas categorías de éstos a las cuales, en principio, todos pueden pertenecer. En cuanto a la segunda pregunta,

²³ Asimismo, esta dimensión o alcance, la igualdad, amerita hacer según Compoy (2004) diferenciación entre igualdad ante la ley e igualdad en la aplicación de la ley. En la primera, los receptores son aquellos órganos que crean derecho y en la segunda se trata de quienes aplican el derecho.

respecto a la igualdad en qué: frente a ello, se alude a la igualdad en la libertad. Es así como el nexo social y político relevante entre la igualdad y la libertad en palabras de Bobbio (1993) consiste en a que esta última –la libertad– se la considera como aquello en lo que las personas son o deben ser iguales²⁴.

La igualdad como derecho implica que las personas son iguales ante la ley, debiendo obtener igualdad de trato. Y, finalmente, la igualdad como principio ostenta una doble connotación: Por un lado, la igualdad formal que en términos prácticos implica ser tratado de forma igualitaria, sin discriminaciones arbitrarias o por razones que mencione la misma normatividad, convirtiéndose en estos casos, la dignidad de las personas en el centro de protección. Y por otro lado, está la igualdad sustancial o material que conlleva el establecimiento de condiciones necesarias que permitan una igualdad real entre las personas en un ámbito colectivo, erradicando como sostiene Trisotti (2014) toda aquella barrera u obstáculo que no permite o que dificulta ejercer de manera plena los derechos, empleando todas aquellas acciones o estrategias dirigidas a dicho fin.

En este orden de ideas, de lo que se trata es de garantizar no solo una igualdad formal sino también esa dimensión de la igualdad material que posibilita el diseño e implementación de estrategias o acciones positivas de cara a garantizar una igualdad real, aun cuando ello, en algunas oportunidades implique la adopción de medidas aparentemente discriminatorias que generan una igualdad de oportunidades para los colectivos más desfavorecidos dentro de los cuales se ubican las personas con discapacidad. En suma, la igualdad como principio abarca el no ser discriminado y la implementación de acciones positivas que puedan contrarrestar los obstáculos o barreras que imposibilitan la igualdad de oportunidades.

²⁴ Dado que el concepto de libertad se vincula con el de igualdad para referirse al campo en el que deben ser iguales las personas, vale la pena precisar que aunque son diversos los significados que este término tiene tradicionalmente desde la perspectiva política, los que más se utilizan son la libertad positiva y la libertad negativa; entendiendo en términos generales, según Bobbio (1997), por la primera: aquella circunstancia en que una persona tiene la posibilidad de dirigir su voluntad hacia un objetivo de tomar decisiones sin la intervención de otros; y la segunda se refiere a aquellos eventos en los que una persona tiene la posibilidad de elegir entre obrar o no obrar sin que se le obligue o se le impida por otros.

El principio de igualdad es un pilar de los estados democráticos²⁵ y, por ende, en Colombia lo es. La Constitución Política de 1991 ha desarrollado según Nieto (2009) la tesis de la igualdad como principio cuando se presenta ambigüedad en la norma. Además, ha sostenido que la igualdad debe entenderse como derecho subjetivo cuando prohíbe formas de discriminación, de acuerdo al artículo 13 del texto constitucional. En este sentido, se consagra que:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Esta consagración alude por una parte a la igualdad ante la ley y por la otra a la igualdad de trato. En desarrollo de dichos preceptos constitucionales, la Corte Constitucional en sentencia T-230 de 1994 estableció las bases para determinar el derecho a la igualdad en todas sus vertientes. En este sentido, el principio de igualdad incluye la obligación objetiva de trato semejante por parte de las autoridades públicas, así como el derecho subjetivo a ser tratado igual; asimismo, el logro de una igualdad efectiva se deriva incluso de los derechos inherentes a las personas y no solo de consagraciones normativas. La igualdad es entonces un principio relacional en el que intervienen por lo menos dos elementos: Las situaciones de hecho que se comparan y el criterio de comparación o ‘patrón de igualdad’. Por ende, las dificultades de interpretación pueden surgir del aspecto fáctico o del aspecto valorativo. En el primer caso, se presenta un problema que debe ser resuelto con base en elementos probatorios empíricos. En el segundo, el problema es de tipo normativo y debe ser solucionado a partir de algún método de interpretación que proporcione sentido a los enunciados, para relacionarlos axiológicamente.

Desde la posición de Ruiz (1994), el principio de igualdad de trato responde a dos vertientes: la igualdad formal y la igualdad sustancial o material. La primera se concibe como el derecho de

²⁵ En el caso español, el artículo 14 de la Constitución Española establece la igualdad como un derecho subjetivo y en el artículo 9.2 de la misma se incorpora el principio de la igualdad material

los ciudadanos a obtener un trato igual, libre de discriminaciones. La igualdad sustancial o material parte de diferencias reales existentes entre los grupos tratados desigualmente y legitima la introducción de desigualdades para restablecer la igualdad socialmente ignorada. En esta última vertiente surge con fuerza la idea de la igualdad como diferenciación. Ambas nociones, diferenciación para la igualdad y diferenciación como igualdad se relacionan de formas distintas: la diferenciación para la igualdad indica que el logro de una sociedad más igualitaria, considerada más justa, exige políticas que traten desigualmente a quienes son desiguales con objeto de reducir la situación de desventaja. La diferenciación como igualdad tiene, de acuerdo con Cabra (2004), el significado de la aspiración de una sociedad igualitaria en la que las relaciones sociales se caracterizan por una diferenciación o diversidad entre los distintos grupos que no implica ni dominación ni relación injusta entre ellos.

De acuerdo con Tomei (2003), se identifican también tres modelos de igualdad: El modelo de justicia procedimental o individual, el modelo de justicia colectiva y la igualdad como reconocimiento de la diversidad. El primer modelo se trata de un planteamiento dirigido a contrarrestar la discriminación en el ámbito laboral dejando de lado toda apreciación fundamentada en características personales del trabajador no relacionadas con su trabajo, pero productoras de efectos perjudiciales para quien las tiene. Este modelo se centra ante todo en el mérito o desarrollo profesional de la persona.²⁶ El segundo modelo se direcciona más hacia los resultados de las vinculaciones o despidos y parte del presupuesto de que existen desequilibrios en los beneficios que genera el mercado de trabajo a los distintos grupos sociales. Esto último conduce a que haya personas que ostentan una posición de desventaja por el hecho de hacer parte de uno de esos grupos²⁷. Y finalmente, para el modelo de la igualdad como reconocimiento de la diversidad, en el que la igualdad traduce justamente el reconocimiento de la diversidad e identidad y se fundamenta en aceptar que las personas pueden tener diferente identidad y ello no significa que su valor sea distinto. Para este modelo, no reconocer esto, significa abrir una puerta a actos discriminatorios y opresivos.

²⁶ Se trata de un modelo que busca eliminar la discriminación al que se le atribuye un carácter individualista debido a que se basa en la tutela de los resultados profesionales del individuo.

²⁷ Este modelo tiene un enfoque más colectivo dado que no se basa en el desempeño profesional de cada persona sino que se centra en la situación que enfrentan los colectivos discriminados frente a aquellos que no lo son.

Del principio de la igualdad se deriva la igualdad de oportunidades. De acuerdo a Roemer (1998), existen dos concepciones de la igualdad bajo esta perspectiva que prevalecen en las democracias occidentales: La primera establece que la sociedad debiera hacer lo posible para «nivelar el terreno de juego» entre los individuos que compiten por un puesto, de manera que aquellos capaces de desempeñarlo sean aceptados, llegado el caso, entre los aspirantes que van a competir por él. La segunda concepción, «principio de no discriminación o de mérito», establece que en la competencia por un puesto en la sociedad han de ser incluidos entre los aspirantes todos aquellos que poseen las características adecuadas para desempeñar las obligaciones que dicho puesto conlleva, y a la vez que su elección para éste se decidirá atendiendo solamente a estas características.

La igualdad de oportunidades se relaciona con las llamadas medidas antidiscriminatorias dado que esta surge por contraste con la idea de igualdad formal o identidad de trato, debido a que se evidencia la existencia de grupos que, muy a pesar de que hay una declaración de igualdad formal, son permanentemente excluidos del acceso a diferentes ámbitos entre ellos, el empleo. En consecuencia, esto conduce a que la presencia de discriminación y la ausencia de igualdad de oportunidades conlleven según Courtis (2010) la necesidad de contemplar medidas antidiscriminatorias articuladas con estrategias que promuevan la igualdad de oportunidades entre las que podrían ubicarse las llamadas medidas de acción positiva o afirmativa.

De acuerdo con Hepple (2001), la igualdad de oportunidades en el trabajo es un concepto escurridizo y dinámico, cuyo contenido y alcance cambian según la normatividad y la influencia de las múltiples circunstancias económicas, sociales y culturales. A su vez, la diversidad de alcances que se le atribuyen a este concepto deja también en evidencia las diferentes concepciones que existen respecto a lo que debe entenderse por discriminación, qué y quién la causa, así como las desigualdades y desventajas presentes en el ámbito del empleo.

No obstante, más allá de las controversias conceptuales que existen respecto a lo que debe entenderse por igualdad y la igualdad de oportunidades, es indispensable que el Estado a través de la normatividad jurídica y los lineamientos de Política Pública promueva y garantice la igualdad y no discriminación, en especial, la de aquellos colectivos vulnerables como es el caso

de las personas con discapacidad. Ello implica como más adelante se desarrollará el diseño de acciones afirmativas que logren la igualdad efectiva en el ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad frente a las personas sin discapacidad.

2.2.1 La igualdad de oportunidades.

Por igualdad de oportunidades se entiende según Tuset (2011:47), la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, incluida cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga la finalidad de convertirse en obstáculo o impedir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones para las personas con discapacidad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en el ámbito político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. La Corte Constitucional en sentencia T-047 de 1995 establece que por igualdad se entiende la misma disposición en abstracto frente a una eventual situación, es compartir la expectativa ante el derecho porque, por motivos justificados, no se obtengan exactamente las mismas posiciones, o los mismos objetivos. Como todos los miembros de la especie humana comparten la identidad esencial, es lógica consecuencia que se compartan las mismas oportunidades.

Teniendo en cuenta a Bobbio (1993), entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados existen diferencias. Mientras la igualdad de oportunidades se direcciona a situar a todos los miembros de la sociedad en condiciones de participar en la competición de la vida o en la conquista de lo que es más significativo, la igualdad de resultados se relaciona con aquellas medidas o estrategias que de manera directa buscan satisfacer aspectos relevantes. En este mismo sentido, al referirse a esta distinción, Barranco (2011) señala que la igualdad de oportunidades implica la adopción de medidas orientadas a eliminar los obstáculos que impiden que los individuos compitan en condiciones de igualdad, mientras que la de resultados supone la adopción de medidas que satisfacen directamente necesidades o exigencias de personas y colectivos, y ello puede dar justamente lugar a que se den circunstancias en las que una medida de este tipo implique la igualación de oportunidades.

2.2.2. La igualdad de oportunidades y las personas con discapacidad.

Tratándose de la igualdad de oportunidades aplicada al colectivo de personas con discapacidad, podría iniciarse diciendo que la atención a la discapacidad desde un enfoque de igualdad, no se ha producido únicamente en el ámbito filosófico, sino también en el jurídico. Desde una perspectiva normativa, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, define la igualdad de oportunidades como la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por motivo o por razón de discapacidad, incluida cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones por las personas con discapacidad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en el ámbito político, económico, social, laboral, cultural, civil o de otro tipo. Asimismo, se entiende por igualdad de oportunidades la adopción de medidas de acción positiva.

Quizás el primer y más importante impacto de la jurisprudencia constitucional en la vida de las personas con discapacidad es la garantía de la igualdad y por ende la prohibición de la discriminación. La igualdad, según la Corte Constitucional en sentencia C-793 de 2009, más allá de su alcance formal funge como un postulado que busca la materialización de las condiciones de igualdad material, ámbito en el cual tiene especial importancia la protección de grupos tradicionalmente discriminados o marginados como las personas con discapacidad, ya que:

Tiene una doble dimensión, por un lado, un mandato de abstención de tratos discriminatorios y, por otro, un mandato de intervención, a través del cual el Estado está obligado a realizar acciones tendientes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan dichos grupos. En cuanto a la primera dimensión el mandato de abstención que se deriva del primer inciso del artículo 13 constitucional, no se dirige exclusivamente a evitar que se adopten por el Estado medidas o políticas abiertamente discriminatorias, sino que también pretende evitar que medidas, programas o políticas impacten desproporcionadamente a grupos marginados o discriminados. Y respecto a la segunda, esta da lugar a las llamadas acciones afirmativas o

aquellas que surgen con el propósito de eliminar los obstáculos o las desigualdades que vivencian ciertos grupos como el colectivo de personas con discapacidad.

Este último aspecto mencionado en el inciso tercero del citado artículo relativo a la adopción por parte del Estado de acciones afirmativas reviste especial importancia dado que se constituye en un elemento necesario para hacer efectivo el goce de los derechos humanos en términos de igualdad y por ello, en el caso del colectivo de personas con discapacidad, la igualdad de oportunidades no es solo un fin sino que se convierte en un medio para alcanzar el pleno disfrute de los otros derechos, así como la participación en todos los ámbitos de la vida incluyendo el ámbito del empleo. De esta manera, según Correa (2009), la igualdad de oportunidades tiene el carácter de derecho fundamental y es gracias a ella que se puede lograr equiparar a los colectivos que se encuentran en condiciones de inferioridad con el fin de garantizarles el pleno goce de sus derechos.

Tomar en serio el modelo de igualdad de oportunidades en el contexto de la discapacidad implica siguiendo a De Asís (2004) exigir varias formas de acción o intervención del gobierno, de modo tal que la igualdad de oportunidades suponga hacer frente a la exclusión estructural en diferentes esferas, haciendo especial énfasis en el ámbito de empleo. Esto implica garantizar que las personas con discapacidad sean preparadas hasta el máximo de sus capacidades para asumir un papel productivo y socialmente responsable en la sociedad civil que permita combatir los casos de discriminación que excluyen a las personas con discapacidad de diversas esferas de la vida cotidiana. Implica además la existencia de estrategias y programas que sean coherentes con la igualdad de oportunidades para hacer frente a aquellas actitudes sociales que están profundamente arraigadas en relación con la discapacidad.

Como expresa Trisotti (2014) toda la normatividad jurídica y política en materia de discapacidad debe fundamentarse en el llamado modelo social que fue tratado en el capítulo primero de esta tesis; lo que en términos generales implica, en cuanto al alcance del concepto de discapacidad según Cáceres (2004), situarlo en un problema social que guarda directa relación con la inclusión de este colectivo a la sociedad y deriva como sostiene Cabra (2004) que sea la sociedad la que deba adaptarse y eliminar las barreras que impiden la inclusión

laboral de las personas con discapacidad. Y respecto a la igualdad de oportunidades, como tema central de este apartado, requiere como señala Fernández (2003), que la interpretación de ésta no sea en el sentido formal que tuvo en un principio al modo como lo entendía el liberalismo clásico, donde se pretendía que tan sólo eliminando barreras y estableciendo una igualdad de derechos se obtendrían posiciones laborales o sociales a través del mérito personal. Por el contrario, la igualdad de oportunidades en sus alcances actuales implica ser efectiva, no únicamente formal, y para que sea efectiva necesita no sólo el igual acceso a las posiciones, sino también igualdad en los resultados.

La igualdad en los resultados, la igualdad en el punto de llegada de acuerdo a Victoria (2013), se determina en los términos de lo justo, lo bueno, y lo equitativo; esto es, la participación de todos los grupos en cada uno de los ámbitos de la sociedad: trabajo, educación, capacitación y obtención de bienes y servicios. La falta de accesibilidad de las personas con discapacidad a estos ámbitos antes referidos, como el educativo, el laboral, los espacios públicos, etcétera, resulta fundamental al tener en cuenta la construcción de un modelo social de la discapacidad.

2.3 El principio de la no discriminación en el empleo en razón de la discapacidad

La no discriminación se ha convertido en un derecho humano fundamental relacionado con el principio de igualdad de oportunidades como elemento esencial para la batalla contra la exclusión social. De acuerdo con Pérez., Álvarez, Huete, Moral Asís Cuenca y Villarino (2014) son múltiples las normas que descansan en el principio de no discriminación e igualdad de oportunidades, y que consagran estrategias, mecanismos en el ámbito de la información, sensibilización, acción política, y evaluación de resultados. Desde una perspectiva jurídica, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) se constituyó justamente basándose en dos principios fundamentales; la igualdad y la no discriminación; y en cuanto a esta última, al referirse específicamente a la discriminación por motivos de discapacidad, en su artículo segundo establece que por "discriminación por motivos de discapacidad" se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y

libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo, incluyendo todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

De esta forma, siguiendo a De Schutter (2001) la discriminación basada en la discapacidad puede provenir de dos fuentes distintas. Por un lado, puede generarse por el rechazo a tener en cuenta la diferencia que implica la discapacidad, lo que produce que no se realicen los ajustes razonables que para cada caso se requieran. Y, por otro lado, como ocurre con otras formas de discriminación, también puede tener su origen en los prejuicios y temores irracionales de los empresarios sobre su capacidad de trabajo. En este sentido, en parte, la promulgación de normas y políticas antidiscriminatorias en el ámbito del empleo, dirigidas al colectivo de personas con discapacidad, se origina como respuesta a la convicción de que los problemas de las personas con discapacidad tienen lugar debido a discriminaciones generadas por prejuicios atinentes a sus capacidades y habilidades para el trabajo.

De acuerdo con Reyes (2015), el diseño jurídico de la discriminación en la Convención de los Derechos para las Personas con Discapacidad establece un elemento relevante que son los llamados ajustes razonables entendidos desde una perspectiva muy general como aquellas modificaciones y adaptaciones que sean necesarias y adecuadas, sin que ello traduzca una carga desproporcionada orientada, a poder garantizar el goce, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y por ende del derecho al trabajo. Esta norma internacional consagra en forma expresa como obligación para los estados la incorporación de medidas o estrategias para efectivizar los ajustes razonables, reconociéndolos como un elemento necesario para promover la igualdad y prevenir actos discriminatorios. No incorporar estas medidas desencadena casos de exclusión, desigualdad y discriminación.

Como se comparte con Cordero (2011) podrían señalarse dos tipos distintos de discriminación; el primero relacionado con la prohibición de discriminación por discapacidad, de forma tal que habrá discriminación si se hacen diferencias basadas en elementos característicos del colectivo desfavorecido, tal como sucede con otros factores de discriminación como el género o la raza; el segundo tipo de discriminación alude por su parte a la obligación de adoptar ajustes

razonables, de modo que estaremos en presencia de una discriminación cuando el destinatario de la norma se niegue a realizar los ajustes requeridos. Por lo tanto, según Cabra (2004), la no discriminación, entendida como la prohibición de tratamientos peyorativos fundados en la discapacidad y la obligación de efectuar ajustes razonables, más las medidas de acción positiva, son los ejes de toda política que pretenda lograr la igualdad efectiva de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo.

No obstante, podría advertirse como afirma Legarreta (1999) que si bien la discriminación por motivos de discapacidad también tiene una naturaleza específica respecto a otras formas de discriminación como el género o la raza, en el caso de las personas con discapacidad existe una dificultad añadida pues se trata de una circunstancia que entra en colisión con el núcleo de las obligaciones del trabajador en la relación laboral, de tal forma que los empresarios pueden fundamentar sus reticencias a contratar personas con discapacidad debido al rendimiento exigible.

Dado que el contenido del objetivo correspondiente a este capítulo implica analizar la concepción o noción del principio de no discriminación que la normatividad jurídica y la política pública adoptan, así como el alcance que se le atribuye a este concepto de cara a los retos que enfrentan las llamadas políticas antidiscriminatorias, y que la precisión del concepto de discriminación así como sus diferentes tipos es indispensable para establecer los límites en los que debe operar del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política colombiana para eliminar las diferencias injustificadas que desfavorecen a las personas con discapacidad. Por lo tanto, es necesario, en primer lugar distinguir los diferentes modos como puede operar un acto discriminatorio y para ese fin se presentará la tabla número 3 *Discriminación legal y de hecho desde una perspectiva general* para después presentar la tabla número 4 correspondiente a la *discriminación directa e indirecta en el caso de las personas con discapacidad*.

Tabla 3. Discriminación legal y discriminación de hecho desde una perspectiva general

Criterios de distinción	Discriminación legal	Discriminación de hecho
Conceptualización	Es una distinción basada en un factor prohibido ²⁸ que puede excluir, restringir o afectar el goce o ejercicio de un derecho ²⁹	Se trata de una distinción que produce exclusión o restricción o que afecta los derechos de los miembros de un grupo sin que exista previamente un criterio en ese sentido.
Modos de manifestación	Directa: Cuando el factor prohibido es invocado abiertamente como motivo de distinción o exclusión Indirecta: Cuando el factor de distinción es aparentemente neutro.	En forma consciente o inconsciente

Fuente: Elaboración propia a partir de Courtis (2010).

Tabla 4. Discriminación directa y discriminación indirecta

Criterios de distinción	Discriminación directa	Discriminación indirecta
Conceptualización	Consiste en un trato diferente y también desfavorable que una persona recibe en relación con otra en razón de su condición de discapacidad	Consiste en aquellos parámetros, criterios, disposiciones, procedimientos o incluso prácticas que, aunque parecieran ser neutros, como resultado afectan los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. ³⁰
Elementos	Trato menos favorable, referencia comparativa y motivos protegidos.	Lineamientos aparentemente neutros Afecta los derechos de las personas con discapacidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Courtis (2010).

La discriminación directa, dada la importancia que reviste la configuración de sus elementos para saber cuándo se manifiesta este tipo de discriminación, en la siguiente tabla se muestra de manera precisa el alcance que se le atribuye a cada uno de los elementos en mención: Trato menos favorable, referencia comparativa y motivos protegidos.

²⁸ Por factor prohibido se entiende siguiendo a Courtis (2010) toda aquella prohibición de realizar diferenciaciones perjudiciales; por ejemplo, la Convención de los derechos de las personas con discapacidad en su artículo quinto numeral dos prohíbe a los Estados toda discriminación por motivos de discapacidad.

²⁹ En este caso el derecho al trabajo del colectivo estudiado.

³⁰ De acuerdo con Schutter (2001) podría decirse que la discriminación indirecta tendrá lugar cuando una disposición o un criterio aparentemente neutros sean susceptibles de perjudicar a las personas pertenecientes a un determinado colectivo protegido, que efectivamente ha sufrido un impacto desproporcionado.

Tabla 5. Elementos de la discriminación directa

Elementos de la discriminación directa	Conceptualización
Trato menos favorable	Se trata de aquella diferencia de trato que recibe una persona con discapacidad en razón de su condición que resulta perjudicial para ella misma. Tiene dos alcances: abierta cuando el motivo que se protege funge como el factor que genera el trato menos favorable. (En este evento, la discapacidad); y oculta, en los casos en que la razón que da lugar al tratamiento distinto es el motivo que se protege, pero esa situación no se muestra de manera abierta sino solapada.
Referencia comparativa	Se refiere a los casos en que la persona con discapacidad sufre una comparativa desventaja en relación con una persona sin discapacidad.
Motivos protegidos	Se da cuando la desigualdad de trato se produce en razón de factores que son propios de un colectivo históricamente desfavorecido como ocurre en el caso de las personas con discapacidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Guastavino (2008), Díez-Picazo (2013) y Trisotti (2014).

De acuerdo con Minow (1998), el alcance que se le atribuye a la discriminación indirecta dentro de la tipología presentada en la tabla 3, al momento de diseñar y ejecutar programas desde la politología, resulta importante tener presente a lo menos los siguientes tres cuestionamientos que se advierten. Una primera cuestión es que, en ocasiones, un trato igual a personas diferentes, sin considerar las características específicas de quienes se encuentran en situación desventajosa, podría conseguir en lugar de erradicar o disminuir las desigualdades, prolongarlas o incluso aumentarlas. En algunas circunstancias para aplicar la igualdad en debida forma, se debe tratar de modo diferente a personas diferentes. La segunda cuestión que advertimos es que este concepto así planteado implica la necesidad de identificar y eliminar aquellas normas y procedimientos que sean perjudiciales para los colectivos que se reconocen como desfavorecidos. Y finalmente, la tercera cuestión, según Tomei (2003), es que la definición de discriminación indirecta también permite que se use la estadística para esclarecer si un criterio que en forma aparente resulta neutral podría terminar excluyendo o perjudicando a los miembros de un colectivo frente a otro. Sumado a los tipos de discriminación señalados

previamente, se reconocen también otros como los que a continuación se describen en la siguiente tabla:

Tabla 6. Otros tipos de discriminación

Criterio de distinción	Discriminación invisible (31)	Discriminación por asociación (32)	Discriminación múltiple (33)
Conceptualización	Consiste en aquella exclusión restricción o menoscabo de los derechos de las personas con discapacidad que se produce pese a no existir la expresión de un criterio explícito que por sí mismo genere dichos eventos.	Se trata de aquellas circunstancias en las que una persona está sujeta por otra a un trato menos favorable, no porque en ella tenga lugar un factor de discriminación prohibido (34), sino por la relación que esta tiene con otra persona que sí pertenece a un colectivo protegido (35).	Es aquella que se desencadena basándose en dos o más factores que presentan un nexo que las une.

Fuente: Elaboración propia a partir de Courtis (2010), Cordero (2011) y De lama (2013).

En cuanto a la discriminación múltiple señalada, en los casos en que la relación entre los diversos factores supone una forma agravada de discriminación, nos encontramos frente a la llamada discriminación múltiple adicional o acumulativa y en las circunstancias en las que

³¹ Este tipo de discriminación también se conoce con otras denominaciones como: discriminación de hecho, de facto o discriminación en la aplicación.

³² En el caso que nos ocupa, es decir, en el caso de las personas con discapacidad, ello se traduce en una situación en la cual una persona es tratada de manera desfavorable, no por ser ella misma una persona con discapacidad, sino por su relación o asociación con una persona con discapacidad. (Cordero, 2011).

³³ La discriminación múltiple desde una perspectiva general se sitúa en aquellos casos en los que la discriminación tiene lugar por diferentes razones.

³⁴ Dentro de estos factores podrían ubicarse la discapacidad, la edad, el género, etc.

³⁵ No obstante, esta situación genera una serie de matices que no podrían dejarse de lado, siguiendo a Rosenthal (2004), por ejemplo, la llamada obligación de realizar ajustes razonables por parte del empresario no aplica en los casos de asociación o relación que un trabajador tenga con una persona que se encuentra en condición de discapacidad. Ahora bien, el empresario no está obligado a proporcionar ajustes razonables con base en la asociación o relación con una persona con discapacidad, sino que esta obligación sólo surge respecto a los solicitantes de empleo o trabajadores con discapacidad, de tal forma que, por ejemplo, un trabajador no tendría derecho a un horario flexible para cuidar a su cónyuge con discapacidad. Sin embargo, lo cierto es que la prohibición de discriminación contra personas asociadas o relacionadas con una persona con discapacidad no ha dado lugar a muchos pronunciamientos judiciales y, además, de los pocos que se han producido, la mayoría no han sido favorables al trabajador.

implica el surgimiento de experiencias discriminatorias que se encontraban ocultas se estaría frente a la discriminación múltiple intersectorial. Para efectos de ampliar el alcance de estos subtipos de discriminación que se originan a partir de la discriminación múltiple, a continuación, se tratará de ellos en términos más precisos.

El primer subtipo de la discriminación múltiple de acuerdo con Makkonen (2002) supone la coexistencia de diversos motivos de discriminación que tienen lugar en un mismo momento, de manera que un motivo se une al otro agravando la situación. Un ejemplo de ello, en términos generales, no refiriéndose aún al caso de los trabajadores con discapacidad, podría ser aquella mujer inmigrante que se rechaza para acceder a un empleo debido a que se le exige que tenga aptitudes físicas que se entiende ella no tiene; y además por razones de seguridad en la empresa no consideran la vinculación de trabajadores no nacionales. En el caso de este último ejemplo, se evidencia una discriminación múltiple adicional o acumulativa debido a que existen diversos motivos de discriminación que se acumulan y tienen lugar en un mismo momento: no se la contrata no solo por tratarse de una persona extranjera sino que también se la rechaza por motivo de su sexo.

El segundo subtipo de discriminación múltiple es la interseccional y se sitúa según Martínez (2008) en aquellos casos en los que diversos factores tienen lugar en forma interactiva, no pueden dividirse, pero además generan tipos específicos de discriminación. Esta discriminación supone una situación en la que el surgimiento de varios factores de discriminación produce una nueva forma de discriminación que supone que dichos factores no pueden ser objeto de análisis de forma separada. Uno de los primeros estudios que sobre el particular se realizó, parafraseando a Crenshaw (1989), se basó en analizar los efectos combinados de discriminación de las que han sido víctimas las mujeres negras por su género y raza.

En dicho trabajo, la normativa antidiscriminatoria tiende a referirse a la discriminación en términos de raza o sexo. La discriminación generada por el factor denominado sexo por lo regular se origina en la experiencia de la mujer blanca, mientras que la discriminación por el factor raza suele tener como origen la experiencia de los más privilegiados negros. De esta manera, la mujer negra solo será protegida frente a la discriminación cuando su experiencia

coincida con la de las mujeres blancas o la de los hombres negros, pero, cuando no sea así, la mujer negra queda sin protección, debido a que la normatividad no establece que sea posible una discriminación nueva generada por la interacción de la raza y el sexo en la que tiene lugar una experiencia discriminatoria distinta y nueva.

En suma, la discriminación múltiple implica, siguiendo a De Lama (2013), el surgimiento de una discriminación por diversos factores que se acumulan en una misma situación produciendo una agravación de la misma o una nueva discriminación que a su vez supone que dichos factores no pueden ser objeto de análisis de forma separada. Finalmente, aplicando este tipo de discriminación al colectivo de personas con discapacidad, dado que se trata del grupo objeto de análisis en esta tesis, podría decirse que, la discriminación múltiple puede originarse en relación con todos los factores o motivos de discriminación prohibidos, entonces también tendrá lugar en relación con la discapacidad.

De acuerdo con Beleza (2003), una persona con discapacidad puede experimentar situaciones de discriminación no solo por esta circunstancia sino también por su sexo, raza, edad, su orientación sexual, su nacionalidad, etc. No obstante, aunque principalmente los factores de género y edad son los que más relación o interacción tienen con la discapacidad dando origen a la llamada discriminación múltiple, no podría tampoco desconocerse que ésta podría tener lugar cuando el factor de discapacidad interactúa con cualquier otro factor distinto.

Además de los diferentes tipos de discriminación que se describen, el acoso podría también según Tárrega (2008) constituir una forma específica de discriminación distinta a las desarrolladas con antelación y se refiere a aquellos casos o circunstancias en que el accionar del acosador se justifica en el hecho de que la víctima pertenece a alguno de los colectivos protegidos.

No todo accionar de acoso en el que la víctima sea una persona que pertenece al colectivo de personas con discapacidad se subsume dentro de lo que se entiende por discriminación, ya que esto último solo tendrá lugar cuando dicha conducta se origine en razón de la condición en la que se encuentra la persona. En este sentido, según Cordero (2011), se trata de circunstancias

en las que el sujeto que acosa lo hace basándose en prejuicios y estereotipos de orden social relacionados con la condición de discapacidad. Un ejemplo de ello podría ser el caso en el que a un trabajador se le asignen solo labores marginales que son inferiores a su capacidad, bajo el presupuesto de que dicha persona no tiene la capacidad de realizar otras debido a su condición. El acoso por razón de la discapacidad podría identificarse, siguiendo a Lousada (2003), a través de una serie de elementos que la doctrina reconoce. Entre ellos, se señala que el carácter de acoso en una determinada conducta se atribuye por su efecto o consecuencia. Por consiguiente, al atentar contra la dignidad de la víctima y crear un ambiente hostil, que la intimide, la ofenda, la humille, indistintamente de si en el acosador radicaba intencionalidad o no, es decir que tanto aquellas conductas en las que el acosador tenga la intención de atentar contra la dignidad y crear el ambiente descrito, como aquellas en las que, sin tenerla, produzcan ese efecto son consideradas como acoso. En segundo lugar, otro elemento propio del acoso es el carácter indeseado de la conducta que debe radicar en la víctima; en otros términos, para que pueda entenderse que una conducta constituye acoso es necesario que se acredite que la víctima no quería dicha conducta y que por ello se oponía a la misma.³⁶

Son diversas las modalidades de discriminación que pueden generarse basada en la condición de discapacidad que una persona puede tener. El reto para el Derecho y la Politología está no solo en identificar los nuevos modos de discriminación sino en crear las condiciones que permitan a las personas con discapacidad el ejercicio pleno de sus derechos en igualdad de oportunidades y eliminar toda forma de discriminación.

2.4 La igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad en la normatividad jurídica

2.4.1 La igualdad y no discriminación en la normatividad jurídica internacional.

La igualdad como principio universal y la no discriminación se encuentran amparadas en diferentes normas internacionales. En este apartado se estudiarán las que se consideran de alguna manera han contribuido más en los avances en el camino hacia la igualdad; haremos

³⁶ Este elemento del acoso basado en la discapacidad ha generado mucha controversia en la doctrina debido a que exigir que la víctima acredite que no deseaba la conducta y además se oponía ella, implica depositar cargas en ésta que podrían ser excesivas dado las dificultades que ello representa en el ámbito probatorio.

especial énfasis en lo alcanzado en el caso de las personas que se encuentran en condición de discapacidad. La Declaración de las Naciones Unidas constituye una de las primeras normas que hace énfasis sobre el particular. El artículo primero de la norma mencionada dispone que los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos; seguidamente, en el artículo siete también se reafirma que todos se consideran iguales ante la ley y tienen sin ninguna distinción derecho a igual protección de la ley, refiriéndose de esta manera a la llamada igualdad formal, pero además, la misma norma claramente establece que todos tienen derecho a igual protección frente a toda discriminación³⁷.

Por otra parte, en la Declaración de Derechos del Retrasado Mental³⁸ y en la Declaración de Derechos de los Impedidos comienza la Organización de las Naciones Unidas a relacionar los principios de igualdad y no discriminación con los casos de discapacidad. El artículo primero de la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental establece que estas personas deben gozar en el máximo grado de viabilidad de los mismos derechos que los demás seres humanos. Y, en el mismo sentido la Declaración de los Derechos de los Impedidos³⁹ en forma más explícita señala en los artículos dos y tres respectivamente que este colectivo debe gozar de todos los derechos sin ser discriminado y que indistintamente del tipo de discapacidad tiene los mismos derechos que los demás.

Posteriormente, otras de las normas que han generado gran impacto en los temas relacionados con el derecho a la igualdad y no discriminación han sido las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad,⁴⁰ que desde su misma denominación se dirige a promover el reconocimiento de este principio en el caso de las personas con discapacidad. En este instrumento, el principio de la igualdad de derechos establece que las necesidades de cada persona revisten igual importancia, y que, a su vez, esas

³⁷ En el artículo 10 del texto en mención también puede apreciarse como la protección en esta materia resulta reforzada al establecer que toda persona tiene derecho, en condiciones de igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para determinar sus derechos y obligaciones

³⁸ Esta declaración fue proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2856 (XXVI), de 20 de diciembre de 1971

³⁹ Por su parte, esta declaración fue Proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 3447 (XXX), de 9 de diciembre de 1975

⁴⁰ Resolución aprobada por la Asamblea General, cuadragésimo octavo periodo de sesiones, de 20 de diciembre de 1993.

necesidades deben configurarse como el fundamento de la planificación de las sociedades y de las políticas para que los recursos sean empleados en garantizar que todas las personas tengan igualdad de oportunidades en su acceso a ellos.

El artículo siete de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, relativo al empleo de las personas con discapacidad, resulta enfática al señalar que este colectivo debe tener oportunidades en el ámbito laboral y la normatividad no debe contener discriminación dirigida a ellos. El artículo catorce alude a la obligación que recae en los Estados sobre el diseño de políticas acordes con las necesidades específicas de las personas con discapacidad y lo necesario que resulta que estas últimas sean involucradas en dicho proceso de construcción de cara a una verdadera inclusión laboral. Y finalmente, resulta también relevante traer a colación el artículo diecinueve de la misma norma que señala cómo la igualdad de oportunidades puede ser mejorada garantizando, a todas las personas que estén vinculadas con el área, la formación en diversos temas de discapacidad y en el reconocimiento del derecho que las personas con discapacidad tienen para participar en la sociedad de manera plena y en condiciones de igualdad.

Una de las normas internacionales que más ha contribuido en la evolución del derecho a la igualdad y no discriminación en el caso de las personas con discapacidad es la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad que desde el preámbulo señala en forma expresa el reconocimiento de la dignidad y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia, así como el reconocimiento de que la discriminación contra cualquier persona por razón de su discapacidad vulnera la dignidad y los valores inherentes al ser humano. En el artículo primero también señala como propósito de la Convención promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos de las personas con discapacidad. En el artículo tercero se destacan la igualdad de oportunidades y la no discriminación como principios generales en los que se fundamenta la Convención.

El artículo quinto que trata de la igualdad y no discriminación advierte que los Estados partes reconocen la igualdad de todas las personas ante la ley y la igualdad que debe existir en la

protección legal de manera que puedan beneficiarse de esta, sin discriminación. Por ello, se prohíbe también en forma expresa la discriminación que tenga como causa la discapacidad y se busca garantizar a este colectivo la protección legal, igual y efectiva frente a la discriminación. Y, en el mismo orden de ideas, esta norma establece la obligación que los Estados tienen de adoptar las medidas o estrategias pertinentes para garantizar la realización de ajustes razonables para promover la igualdad y eliminar la discriminación.

En cuanto a trabajo y empleo, en el artículo veintisiete de la Convención se consagra el reconocimiento que los Estados hacen del derecho que las personas con discapacidad tienen a trabajar en igualdad de condiciones con los demás y ello implica principalmente lo siguiente: El derecho a tener un trabajo libremente escogido en un ambiente laboral inclusivo y accesible para estas personas; la promoción del ejercicio del derecho al trabajo adoptando medidas que lo permitan y que se extiendan incluso a los casos en que la discapacidad se adquiriera durante el empleo, la prohibición de la discriminación que tiene como causa la discapacidad en todas las formas y momentos de la adquisición del empleo (selección, contratación, continuidad, promoción profesional, etc.) , la generación de protección en lo que tiene que ver con la igualdad de oportunidades y la igualdad salarial, la promoción de oportunidades empresariales y de empleo por cuenta propia, la constitución de cooperativas y el inicio de empresas propias, la vinculación de personas con discapacidad en los sectores públicos y privados a través de políticas que consagren medidas dentro de las cuales podrían estar programas de acción afirmativa, incentivos, y otros, la realización de ajustes razonables para las personas con discapacidad en su puesto de trabajo, entre otras.

En relación con la igualdad y la no discriminación, la OIT también ha aportado al tema desde diversos convenios. Desde una perspectiva general, podría mencionarse el Convenio Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación⁴¹ que en su artículo primero expresa en términos claros el concepto de discriminación. A la luz del Convenio, la discriminación comprende diferentes conductas como las que a continuación se relacionan: aquella distinción, exclusión o preferencia generada por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política,

⁴¹ Convenio 111 de la OIT.

ascendencia nacional y origen social que se dirija a anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación⁴²; toda distinción, exclusión o preferencia dirigida a anular las oportunidades o de trato del empleo. Asimismo, el artículo segundo del Convenio establece que sobre los Estados recae la obligación de formular y adelantar una política de orden nacional direccionada a promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación con el fin de eliminar cualquier discriminación.

De manera más específica, el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo, aunque constituye un instrumento soportado principalmente en el modelo médico o rehabilitador y por ende en la normalización de la persona con discapacidad como se explicaba en el capítulo primero, también se ocupa de la igualdad de oportunidades en el empleo de este colectivo en los términos siguientes. El artículo tercero establece que las políticas de readaptación profesional deben dirigirse a promover oportunidades de empleo en el mercado ordinario de trabajo para las personas con discapacidad –denominadas en el Convenio personas ‘inválidas’–; asimismo, el artículo cuarto al referirse a dichas políticas establece que estas deben basarse en el principio de igualdad de oportunidades. En ese mismo sentido, la Recomendación 168 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo consagra en el artículo séptimo que este colectivo debería gozar de igualdad de oportunidades, no solo en cuanto al acceso sino también en materia de conservación y promoción en el empleo. El artículo octavo señala que al momento de asistir a estas personas en el campo de la readaptación profesional debe respetarse y protegerse el principio de la igualdad de oportunidades y de trato. Y, en este sentido, el artículo décimo de la misma norma consagra que los Estados deben adoptar medidas o estrategias destinadas a promover oportunidades de empleo de las personas con discapacidad que estén ajustadas a la normatividad de empleo y salario de los trabajadores en general.

La Recomendación 111 sobre la Discriminación en Materia de Empleo se refiere a que las políticas en materia del empleo deben dirigirse a impedir la discriminación y refuerza también el fomento de la igualdad de oportunidades y de trato, la no discriminación y la igualdad de

⁴² Aun cuando el convenio no se refiere en forma expresa a la discapacidad como un motivo de discriminación, podría este motivo ubicarse dentro de lo que la norma denomina como aquella que tiene origen social. Otros instrumentos de la OIT señalan la discapacidad como motivo de discriminación.

oportunidades, la aplicación de una política de empleo no discriminatoria, la ausencia de prácticas discriminatorias por parte del empleador al contratar, formar, ascender o conservar en el empleo, el respeto a la igualdad de oportunidades y de trato en las relaciones de trabajo y en las negociaciones colectivas, entre otros. Estos son principios que deben fundamentar toda acción en el ámbito del empleo del Estado, de las empresas y de las mismas organizaciones de trabajadores.

En el ámbito laboral podría también traerse a colación el Convenio número 100 sobre Igualdad de Remuneración que establece justamente que los Estados deben garantizar a todos los trabajadores, lo que incluye a los trabajadores con discapacidad, la aplicación del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor⁴³

2.4.2 La igualdad y la no discriminación antes y después de la Constitución Política de 1991

2.4.2.1. La igualdad y no discriminación en la Constitución política de 1886.

La Constitución Política colombiana de 1886 no contenía el derecho de igualdad y no discriminación, sino que lo sugería, tal como nos explica Cabrera (2011), de manera indirecta y poco satisfactoria. El artículo 19 de esta Constitución establece que las autoridades de la República fueron creadas para proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos y para garantizar el respeto recíproco de los derechos naturales. En esta medida, el artículo 22 consagró que en Colombia no habría esclavos. Bajo la constitución política de 1886 el escenario era muy distinto al actual dado que Colombia se proclamaba como un Estado de derecho y por ende sus fines, de acuerdo con Borda (2007), principalmente eran asegurar la libertad y propiedad del ciudadano, así como el bienestar del individuo. Se trataba de un Estado centrado más en el respeto de los derechos colectivos que en la protección del sujeto de derecho. Tampoco establecía una protección especial para el colectivo de personas con

⁴³ Aunque este convenio hace mayor énfasis en la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, no quiere decir ello que las personas con discapacidad estén excluidas de la aplicación del llamado principio de la igualdad de remuneración dado que se dirige a todas las personas.

discapacidad, ni la obligación del Estado de adelantar políticas en materia de reinserción social para este colectivo.

2.4.2.2 La igualdad y no discriminación en la Constitución Política de 1991.

A diferencia de lo que ocurría con la Constitución de 1886, la Constitución Política de 1991 tiene su fundamento en un Estado social que consagra la igualdad y en el que priman las libertades individuales y los derechos fundamentales sobre los derechos colectivos. Estos son dos de los cambios más importantes que se han producido en Colombia en el plano constitucional y ha generado importantes consecuencias en distintos ámbitos del empleo y en los casos de las personas con discapacidad. El derecho a la igualdad bajo esta otra perspectiva no es solo un derecho, es también un valor y un principio, tal como lo acabamos de señalar, que se convierte en el cimiento del Estado y sus propósitos.

Haciendo un recorrido por la Constitución Política de 1991 son diversas las normas que consagran la igualdad y la no discriminación, así como la protección especial de las personas con discapacidad basada en estos principios. Para el análisis de este tema, comenzamos con el preámbulo en el cual se menciona la igualdad como un pilar de la Constitución; además, en el artículo 1, al señalar los principios fundamentales, se instituye que Colombia es un Estado social de derecho. En el artículo 2 se establece que garantizar la efectividad de los principios y derechos es un fin esencial del Estado; en el artículo 5 se observa que el Estado reconoce sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables de la persona. El artículo 13 se convierte en una de las principales normas que se refiere directamente a la igualdad, dado que en él se consagran los siguientes aspectos: igualdad ante la ley, igualdad en protección y trato, igualdad de derechos y oportunidades sin discriminación generada por diversos motivos⁴⁴, igualdad real y efectiva; menciona además la protección especial que deben recibir aquellas personas que a la luz de lo contemplado en la norma, por su condición económica, física o

⁴⁴ Aunque dentro de los motivos no se señala expresamente la discapacidad, siguiendo lo contemplado en las normas internacionales y la jurisprudencia constitucional, la discriminación basada en la discapacidad también constituye un caso de objeto de protección en Colombia.

mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta⁴⁵. El artículo 25 que al referirse al trabajo indica que este goza de una protección especial por parte del Estado y que toda persona tiene derecho al mismo en condiciones dignas y justas; y el artículo 53 incluye la igualdad de oportunidades dentro de los principios mínimos fundamentales⁴⁶

2.4.3 La igualdad y no discriminación en la legislación nacional.

En la normatividad jurídica nacional traemos a colación para comenzar el Código Sustantivo del Trabajo, en adelante CST, en armonía con la Constitución Política de 1991, consagra en su artículo 10 la igualdad de los trabajadores como uno de los principios fundamentales del derecho laboral. En dicho sentido, se establece que los trabajadores son iguales ante la ley, deben tener la misma protección y las mismas garantías y, en razón de ello, no debería existir distinción jurídica entre los trabajadores por razón del carácter intelectual o material de la labor que realizan, su forma o retribución.

De conformidad con el contenido del CST, los trabajadores siempre deberían recibir un mismo tratamiento de las autoridades de trabajo y un trato igualitario en la protección de sus derechos. Sin embargo, no hace alusión expresa a la igualdad aplicada a los trabajadores con discapacidad. Dicho desarrollo en el caso colombiano se ha dado a través de otras normas que serán objeto de revisión.

En primer lugar, se encuentra la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen los mecanismos de integración social de las personas en condición de discapacidad. En esta norma, desde el artículo primero se señala la igualdad como uno de los principios en los que se fundamenta la

⁴⁵ La debilidad manifiesta o el estado de debilidad manifiesta es un concepto cuyo contenido específico no ha sido delimitado del todo en Colombia. No obstante, en términos generales según la Corte Constitucional (Sentencia T-198 de 2006) una persona que se encuentra en debilidad manifiesta es aquella cuya situación de salud le impide o dificulta sus labores y en estos casos, se le brinda una protección especial en materia laboral sin necesidad de que exista calificación previa que acredite su condición de discapacidad o invalidez.

⁴⁶ En el caso español, la Constitución de 1978 establece la igualdad como un valor superior, también, como un derecho subjetivo en su artículo 14 y además contempla en el artículo 9.2 el principio de la igualdad material. No obstante, al igual que ocurre en el caso colombiano, esta Constitución tampoco señala expresamente la discapacidad como uno de los motivos o factores protegidos por la prohibición de discriminación. No obstante, se entiende siguiendo a Pérez (2014) que se encuentra subsumido dentro de la cláusula general que indica justamente como factor cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

ley; asimismo, su artículo segundo establece que el Estado debe garantizar que en la normatividad jurídica no exista discriminación sobre las personas por circunstancias personales, económicas, físicas, fisiológicas, psíquicas, sensoriales y sociales.

En segundo lugar, la Ley 762 de 2002 a través de la cual se aprueba la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad" establece en su artículo segundo, por una parte, que por el término de discriminación contra las personas con discapacidad se entiende toda aquella distinción, exclusión o restricción fundamentada en una discapacidad que tenga como finalidad, no permitir o anular el goce de los derechos humanos y libertades de las personas con discapacidad; y por la otra, aclara que no configura discriminación la distinción o preferencia que el Estado lleve a cabo de cara a la integración social de las personas con discapacidad.

En tercer lugar, la Ley 1145 de 2007 por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad, consagra en su artículo primero que su objetivo es promover el diseño y la implementación de políticas públicas en materia de discapacidad; políticas que garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos con discapacidad y la igualdad y no discriminación son la base de este objetivo. De la misma forma, el artículo tercero de la norma al referirse a los principios generales que deben orientar la política pública nacional de discapacidad señala la equidad como uno de ellos, entendida ésta como igualdad de oportunidades a partir de la inclusión de personas con discapacidad.

En cuarto lugar, la Ley 1346 de 2009 a través de la cual se aprueba en Colombia la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo segundo define la discriminación por motivo de discapacidad como toda aquella distinción, exclusión o restricción originada por una discapacidad que tiene por efecto justamente obstaculizar o impedir el goce efectivo en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en todos los ámbitos, incluyendo el empleo. Por su parte, también el artículo 3 consagra la no discriminación y la igualdad de oportunidades como un principio en el que se fundamenta esta ley. El artículo quinto al referirse a la igualdad y no discriminación se estipula que los Estados deben garantizar, entre otras cosas, la igualdad ante la ley y la

protección legal de todas las personas pudiendo beneficiarse de las mismas sin ninguna discriminación y, por consiguiente, deben prohibir toda discriminación basada en la discapacidad. Esta protección legal debe ser igual y efectiva para las personas con discapacidad frente a toda discriminación, y se promueve la adopción de medidas que favorezcan la igualdad y eliminen la discriminación.

Finalmente, el artículo veinte siete de esta ley, tratándose de trabajo y empleo advierte que a las personas con discapacidad se les debe reconocer el derecho a trabajar en igualdad de condiciones con los demás, inclusive en aquellos casos en que la discapacidad se adquiere durante el empleo, y, prohíbe asimismo la discriminación por motivos de discapacidad, protege los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. La ley comprende el respeto por la igualdad de oportunidades y remuneración, así como la promoción de oportunidades empresariales para el empleo por cuenta propia, el inicio de empresas propias y la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el sector público y/o privado.

Y, en quinto lugar, la Ley estatutaria número 1618 de 2013 por la cual se establecen una serie de disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, también se refiere a la igualdad y la no discriminación del colectivo en estudio. En su artículo primero, al referirse al objeto de la ley señala que se busca a través de la misma garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad lo cual implica adoptar medidas de inclusión, acción afirmativa y ajustes razonables de cara a la eliminación de todas las formas de discriminación basadas en la discapacidad. En el mismo sentido, el artículo tercero consagra la igualdad y la no discriminación como principios en los que se fundamenta la ley; y el artículo trece contempla en relación con el trabajo que, entre otros aspectos, todas las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo en igualdad de condiciones que las demás y enfatiza en la importancia de adoptar diversas medidas que permitan la igualdad de oportunidades de estas personas⁴⁷

⁴⁷ En el caso español desde la perspectiva legal según Pérez (2014) han existido también muchos avances respecto a la igualdad y discapacidad. En principio, la ley de integración social de los minusválidos conocida como LISMI en su articulado original se refería a que se debía garantizar la admisión de las personas con discapacidad en las pruebas selectivas para el acceso al empleo público en igualdad de condiciones con los demás aspirantes en su artículo 38.3. Seguidamente, la ley de Igualdad, no discriminación y accesibilidad universal, también llamada

Sin embargo, muy a pesar de la existencia de normas que aluden al respeto por la igualdad y la no discriminación, la construcción de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad exige voluntad política del Estado, los entes territorial, trabajo conjunto de todos los actores que promueven la inclusión laboral, la reglamentación específica de acciones de inclusión el desarrollo de un conjunto de acciones o estrategias promovidas desde el gobierno que cometido posibiliten dicho.

2.4.4 La igualdad y no discriminación en la jurisprudencia colombiana.

En el caso colombiano, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha convertido quizás en una corporación que va a la vanguardia de las nuevas tendencias internacionales en materia de protección al derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad. En diversos pronunciamientos siempre hace énfasis en la protección y trato especial que merece este colectivo acorde con las disposiciones constitucionales y el Estado Social de Derecho. Repasando las sentencias que han aportado de manera positiva a los avances en materia de protección al derecho a la igualdad y no discriminación tratándose de personas con discapacidad, vale la pena referirse para comenzar al alcance que en términos generales le atribuye a este principio la Corte Constitucional.

Analizaremos para comenzar la sentencia T-432 de 1992 que explica el principio a la igualdad como el derecho que se tiene de que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unas personas de lo que se otorga a otras estando en las mismas circunstancias. De esto último puede colegirse que la igualdad real efectiva implica la aplicación de la ley en cada uno de los

LINDAO, considera como complementaria de la LISMI, estipula en forma más específica la igualdad refiriéndose a la igualdad de oportunidades y definiéndola como la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por motivo de o sobre la discapacidad. Posteriormente, el texto refundido de la ley general de los derechos de las personas con discapacidad, llamado también TRLGD, desarrolla de manera más amplia la igualdad de las personas con discapacidad y en este sentido, además de contemplar un régimen de infracciones y sanciones en la materia, también establece como uno de sus objetivos, garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y trato, así como el ejercicio de las personas con discapacidad, la igualdad de oportunidades y no discriminación, sumado a que además estipula expresamente que se entiende vulnerado el derecho a la igualdad cuando por motivo o en razón de la discapacidad se generen discriminaciones directas o indirectas, discriminación por asociación, acosos, incumplimiento de las exigencias de accesibilidad y de realizar ajustes razonables así como el incumplimiento de las medidas de acción positiva.

sucesos de acuerdo con la diferencia constitutiva de estos. En este mismo sentido, en la sentencia D-006 de 1992, la Corte Constitucional, al referirse al alcance del principio de la igualdad, estableció que éste es objetivo y no formal. Desde esta perspectiva, este principio se aplica teniendo en cuenta la identidad de los iguales y la diferencia entre los desiguales. Según este enfoque, solo se permiten un trato diferente si se encuentra una justificación razonable.

Por ello también, para superar las desigualdades de hecho el Estado debe promover las condiciones de cara al logro de una igualdad real y efectiva y ello implica la adopción de medidas dirigidas a grupos discriminados, así como generar una protección mayor frente a aquellas personas que por diferentes razones (económicas, físicas, mentales etc.) se encuentran en circunstancias de inferioridad manifiesta. En este orden de ideas, para la Corte Constitucional desde sus sentencias iniciales, la igualdad constituye un derecho constitucional fundamental no solo porque esté plasmada expresamente en la Constitución Política sino también por la importancia que dicho valor tiene para el ser humano al Estado que descansa sobre principios democráticos y participativos.

En la misma línea, la sentencia C-371 de 2000 de la Corte Constitucional al referirse a la igualdad indica que esta debe interpretarse en el sentido de que hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual. La sentencia C-174 de 2004, en relación con el principio de la no discriminación, enfatiza en el trato especial que deben recibir las personas con discapacidad so pena de que dicha omisión constituya una medida discriminatoria; insiste entonces en la importancia del trato diferencial positivo de cara a garantizar la igualdad real de las personas con discapacidad. Adicionalmente, en distintos pronunciamientos tanto de constitucionalidad como de tutela, se han precisado también las circunstancias que pueden configurar un acto discriminatorio que se opone al derecho a la igualdad de estas personas, y dentro de estas circunstancias, se menciona toda conducta, actitud o trato, con conciencia o sin ella, direccionada a anular o limitar sus derechos, libertades y oportunidades, sin justificación objetiva y razonable, y, toda omisión sin justificación en el trato especial a que deben recibir las personas con discapacidad. En la sentencia T-291 de 2009, advierte la Corte Constitucional que la igualdad en un Estado Social de Derecho se erige como un postulado que se direcciona a la realización de condiciones de igualdad material, escenario en el que toma especial importancia

la protección o tutela los grupos tradicionalmente discriminados o excluidos como es el caso de las personas en condición de discapacidad.

En la sentencia T-285 de 2012, la Corte Constitucional advierte que la igualdad material solo podrá ser alcanzada por el Estado en la medida en que se despoje de aquello que le impide percibir las circunstancias en las que se encuentran las personas a favor de quienes se establece este derecho. Y en este mismo sentido, estableció que después de ello es indispensable elaborar e implementar políticas públicas para eliminar las barreras que impiden que las personas puedan ser incluidas en igualdad de condiciones en las diversas esferas de su vida, lo cual incluye el ámbito del empleo. Sumado a ello, resulta también necesario acabar con los obstáculos normativos y no adoptar medidas de cualquier tipo que afecten la igualdad de trato. Desde esta perspectiva, la prohibición de discriminación contempla también la omisión en la realización de actos que la puedan ocasionar incluso de manera indirecta. Para explicar esto último, tenemos en la doctrina el siguiente ejemplo hipotético citado por Joseph & Castan (2013): Una ley señala como requisito para ingresar a la Universidad que las personas midan un (1) metro con ochenta y dos (82) centímetros. Está sería una disposición que contiene una medida de discriminación directa en razón de la altura, pero también podría tratarse de una norma que generaría discriminación indirecta por motivos de sexo, comoquiera que las mujeres tienden a ser de menor estatura que los hombres, y que hay menos posibilidades de que este grupo satisfaga dicho criterio.

En una sentencia más reciente, C-458 del año 2015, la Corte Constitucional alude a la igualdad como principio y derecho fundamental que constituye un imperativo constitucional en el que descansa el Estado Social de Derecho. Asimismo, además de reiterar la triple connotación de la igualdad como principio, derecho y valor constitucional, insiste en que en el caso de las personas con discapacidad o de otros grupos tradicionalmente discriminados y marginados, la igualdad tiene también un doble alcance; por una parte implica un mandato de abstención de tratos discriminatorios y por el otro, un mandato de intervención respecto a la realización de acciones dirigidas a superar la ausencia de igualdad material que enfrentan estos grupos. De la misma manera recalca como la Constitución prohíbe cualquier tipo de discriminación que impida la inclusión en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad.

En este orden de ideas, la sentencia C-458 de 2015 advierte también que del artículo trece de la Constitución se derivan los siguientes imperativos en materia de igualdad y no discriminación. La igualdad ante la ley, la prohibición de discriminación, la promoción de y la igualdad de oportunidades o igualdad material. Y en este último aspecto, la promoción de la igualdad implica el deber del Estado frente a aquellas personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y por ello la implementación de las llamadas acciones afirmativas entendidas en términos generales como aquellas medidas direccionadas a favorecer a determinados colectivos con el fin de eliminar o disminuir desigualdades de todo tipo.

2.5 La igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad de cara a la perspectiva politológica y una aproximación a las acciones positivas

Es innegable que tanto los organismos del Estado como los supranacionales han optado por la expedición de diversas normas jurídicas direccionadas a promover la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y la no discriminación en el trabajo de las personas en condición de discapacidad. Al mismo tiempo, parafraseando a Jiménez y Huete (2010), es notable que este desarrollo legislativo y jurisprudencial ha evolucionado de manera dinámica y ha sido el reflejo de los avances que desde el punto conceptual, ha tenido la discapacidad como concepto. Como se explicaba en el primer capítulo con mayor profundidad, esta transición de un modelo rehabilitador a uno social implica el cambio de medidas de tipo asistencial a la ejecución efectiva de políticas activas de inclusión laboral, que contemplen el principio de la no discriminación como un componente transversal en todo el marco de políticas públicas que se diseñen y ejecuten en materia de acceso al empleo de personas con discapacidad, tal como lo propone Cueto, Malo, Rodríguez y Francos (2008).

Además del desarrollo legislativo aparece como necesario, según Escudero, Serrano y otros (2012), el diseño de políticas a través de las cuales se establezcan y ejecuten medidas o estrategias que permitan que las personas en condición de discapacidad puedan tener realmente las posibilidades para acceder y mantener un empleo en condiciones de igualdad. Y justamente por ello, tal como lo advierten, es que la consagración normativa del principio de igualdad aplicado al ámbito del empleo implica la existencia de medidas que apunten a prevenir la

discriminación y acciones positivas que contrarresten las desigualdades entre las personas en condición de discapacidad y aquellas que no se encuentran en dicha circunstancia con miras a que la política de empleo de los trabajadores con discapacidad cumpla con su finalidad de garantizar la inclusión laboral de este colectivo en condiciones de igualdad.

Para dar la batalla frente a la situación de desventaja en la que se sitúan las personas con discapacidad en el entorno laboral, es necesario, tal como lo consideran Pérez., Álvarez, Huete Moral, Asís, Cuenca y Villarino (2014), que las administraciones públicas establezcan justamente un conjunto de políticas direccionadas a evitar la discriminación y a favorecer su inclusión laboral en condiciones de igualdad, ya que el empleo no es sólo la base de la inclusión necesaria para la integración de las personas con discapacidad en la sociedad, sino también el elemento más importante para contrarrestar su pobreza. Asimismo, desde el llamado principio de igualdad nacen, como respuestas políticas a las dificultades y barreras que enfrentan las personas con discapacidad, las políticas de la diferencia y las políticas distributivas. Como advierte Palacios (2008), estas políticas implican reconocer el respeto por la diferencia y la implementación de medidas y estrategias dirigidas a compensar la desigual distribución de los recursos producto de dicha diferencia. Por su parte, la igualdad de oportunidades debe constituir el paso siguiente a la igualdad bajo la implementación del modelo social y ésta a su vez requiere ser enfocada a partir de estas dos premisas: no usar en forma negativa la diferencia y al mismo tiempo implementar acciones positivas que hagan frente a la desigualdad dado que ya no es suficiente aplicar el principio de igualdad formal, sino que hay que avanzar más, lo que implica establecer un trato más diferenciado y más favorable para algunos grupos con el fin de igualar verdaderamente.

En el caso colombiano, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencia C-793 de 2009) ha reconocido en diversos pronunciamientos las múltiples diferencias y barreras que diariamente enfrentan aquellas personas que se encuentran en condición de discapacidad y por ello también ha sido muy enfática en señalar que Colombia, siendo un Estado Social de Derecho, tiene la obligación de ofrecer una protección especial y por ende cualificada a este colectivo, lo que implica no solo promover la igualdad de oportunidades frente a los demás, sino también, adelantar políticas adecuadas para lograr su inclusión laboral y brindarles un

trato especial que en ocasiones puede requerir la aplicación de la figura denominada diferenciación positiva para no contribuir a prolongar o perpetuar la discriminación y la marginación.

Descendiendo un poco más y refiriéndonos a las llamadas políticas de empleo centradas en la evolución de los lineamientos de política pública sobre la igualdad y no discriminación, al igual que lo que ocurría al analizar el concepto de discapacidad en el capítulo primero, se encuentra que, en el caso colombiano, la concepción específica del gobierno respecto al alcance que se le atribuye a estas se puede apreciar a través de los documentos Conpes que recomienda el Consejo Nacional de Política Económica y Social de cara a la ejecución de los diversos planes de desarrollo. En este sentido, para efecto de mostrar un panorama de dicha situación, se hará este análisis tomando como punto de referencia dos de los Conpes que más se relacionan con el tema objeto de estudio: el Conpes 80 sobre Política Pública Nacional de Discapacidad y el Conpes 166 relativo a la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

2.5.1 Conpes 80 sobre la política pública nacional de discapacidad⁴⁸.

Este primer lineamiento de política pública establece una serie de estrategias dirigidas a que las personas, familias, organizaciones no gubernamentales, el Estado, la sociedad y sus instituciones consigan prevenir el riesgo, mitigarlo y superar la materialización del mismo, así como también disminuir la vulnerabilidad a la discapacidad, protegiendo el bienestar de la población. Este Conpes es enfático en señalar la necesidad de estrategias que promuevan comportamientos favorables en la sociedad respecto a la discapacidad, la igualdad de oportunidades y la inclusión en el mercado laboral. Dentro de los principios que inspiran esta política, se señala la igualdad como la condición que comprende la equiparación de oportunidades para quienes se encuentran en condición de discapacidad, persiguiendo eliminar la discriminación y promover la integración al mercado laboral. Y en este marco, se plantean como estrategias de superación, entre otras, la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y acciones que busquen justamente equiparar oportunidades. Sin embargo, se trata

⁴⁸ Este documento del Consejo nacional de política económica y social fue expedido en el año 2004 y es parte del plan de desarrollo nacional de desarrollo 2003-2006 *Hacia un estado comunitario*.

de un lineamiento en el que predomina más el enfoque médico de la discapacidad y por ello, a partir de allí las políticas lo que buscaban en el país era más bien normalizar o rehabilitar a las personas con discapacidad.

2.5.2 Conpes 166 sobre política pública nacional de discapacidad e inclusión social⁴⁹

Este segundo lineamiento de política pública, además de ir más allá de las llamadas políticas asistenciales propias de un modelo médico o rehabilitador, dado su especial enfoque en los derechos, abarca de forma más intensa la igualdad y no discriminación en el caso de las personas con discapacidad. Así, entre otras cosas, respecto a estos derechos, contempla que a las personas con discapacidad se les debe garantizar de manera plena sus derechos y se debe eliminar toda práctica discriminatoria. Estas personas deben poder acceder en igualdad de oportunidades a todos los espacios, lo que incluye el ámbito del empleo, acogiendo un enfoque asociado con la participación, la inclusión social y el ejercicio efectivo de los derechos.

En este sentido, aunque como se afirma en el desarrollo de este aparte, el principio de igualdad y no discriminación es necesario de cara a la igualdad efectiva entre personas con discapacidad, se comparte con Guastavino (2011) que por sí solos, la existencia de estos principios resulta insuficiente, dado que para poder compensar las desigualdades que tradicionalmente han experimentado las personas con discapacidad en todos los ámbitos y para el caso que nos ocupa, especialmente en el ámbito del empleo, resulta pertinente establecer un derecho desigual igualatorio a favor del colectivo de personas con discapacidad. Esto implica por supuesto el diseño y aplicación de medidas de acción positiva de cara a lograr una verdadera remoción de los obstáculos, así como el reconocer derechos que permitan de alguna manera compensar las desventajas que históricamente ha acumulado este grupo.

Aunque se reconoce que este nuevo lineamiento de política pública contribuye en la transición de la concepción de discapacidad desde el modelo rehabilitador al modelo social y hace mayor énfasis en la necesidad de buscar la igualdad de las personas con discapacidad en el ámbito del trabajo, aún resulta insuficiente para garantizarlo debido a que no está acompañado de acciones

concretas y conjuntas provenientes de todos los actores que promueven la inclusión laboral y que permitan garantizar dicho propósito.

2.6. Las medidas de acción positiva

En este apartado se hace finalmente una aproximación a lo que debe entenderse por las llamadas medidas de acción positivas como mecanismo antidiscriminatorio, aunque de antemano se advierte que en este aparte no se estudiarán dichas medidas dado que será el objetivo que corresponderá desarrollar en el capítulo tercero de esta tesis.

Desde una perspectiva general, según Del Río (2006), se puede decir que las acciones positivas son todas las medidas o estrategias con efectos de tipo colectivo que pueden implementarse con el propósito de eliminar o contrarrestar los obstáculos o dificultades que afectan o impiden el goce en condiciones de igualdad de los derechos de las personas que pertenecen a colectivos de los que se reconocen como tradicionalmente excluidos o discriminados en la historia; entre ellos, por supuesto se sitúan las personas en condición de discapacidad.

En este sentido, siguiendo a Asti, Nazario & Iparraguirre (2014), la respuesta frente a la discriminación recurriendo a una acción positiva tiene una base dual. De un lado, parte de la normatividad jurídica, pero también requiere de una acción que produzca la existencia de una medida o estrategia que cumpla con la finalidad prevista. La creación de una acción positiva se justifica en la medida en que busca restablecer la igualdad en la sociedad dadas las implicaciones que han sido desencadenadas por la discriminación.

En otros términos, según Sierra (1999), la acción positiva se concibe en este sentido como una medida que busca compensar, por la pérdida de expectativas y posibilidades, con el objetivo de que la repartición o distribución de bienes y servicios en una sociedad determinada se haga de manera equitativa. La acción positiva se direcciona entonces a prevenir, eliminar o compensar los casos de desigualdad de hecho que afectan a determinados colectivos en los diversos ámbitos de la vida social, incluyendo dentro de ellos el ámbito del empleo. Y, en términos prácticos, parafraseando a Gluck (2002), consiste en tratos formalmente desiguales que

benefician a determinados colectivos que poseen un rasgo diferenciador común, caracterizado por constituir una cláusula específica de discriminación y serán admisibles desde la óptica del principio de igualdad material en la medida en que las diferencias persistan. El propósito de las acciones positivas en el ámbito del empleo es promover el derecho a la plena inclusión laboral de las personas con discapacidad. Como se ha advertido en más de una oportunidad, y en esto estamos de acuerdo con la Fundación Caballero (2008), para esto se requiere eliminar los obstáculos o dificultades para la inclusión laboral, garantizar la plena participación en el ámbito del empleo y la igualdad de trato, mejorar el acceso al ámbito educativo y a la formación constante, abordar la política de empleo de las personas con discapacidad en armonía con la política de empleo en general, apostar por la inclusión en el ámbito ordinario en principio y de manera subsidiaria por el empleo protegido, así como priorizar las medidas de políticas laborales activas como establecer incentivos a la contratación, entre otras.

Estas medidas de acción afirmativa para garantizar la igualdad de oportunidades deben estar reglamentadas en forma específica y estar acompañadas de un conjunto de acciones concretas que desde el Estado y el gobierno en armonía con el trabajo de las asociaciones de personas con discapacidad y el sector empresarial se dirijan a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de este colectivo, de lo contrario, continuará siendo un reto para el Derecho y la Politología.

Además de las medidas de acción positiva, también se reconocen las llamadas medidas de discriminación positiva o inversa. Por ello, se aludirá a continuación a las principales diferencias existentes entre estos dos tipos de medidas. Por medidas de discriminación inversa se entiende aquellas medidas diferenciadoras dirigidas a beneficiar a quienes pertenecen a un colectivo que ha sido desfavorecido, verbigracia aquellos grupos que han sido afectados por una situación de discriminación adversa.

Estas medidas, en términos prácticos, según Asti, Nazario & Iparraguirre (2014), se ven materializadas en un beneficio hacia el colectivo que se dirige y generan a su vez un perjuicio real para otras personas en la medida en que restringen sus derechos. De esta manera, las medidas de discriminación positiva o inversa traducen un conjunto de actuaciones de carácter temporal a favor de un grupo determinado y están direccionadas a eliminar la discriminación en la que se ha encontrado el grupo en cuestión en todos los ámbitos de su vida, incluyendo el

terreno laboral. Por su parte, el carácter temporal o transitorio que se atribuye a estas medidas significa en términos puntuales, parafraseando a López (2002), que las actuaciones dirigidas a erradicar la discriminación deben desaparecer en el momento mismo en que termina la situación de desventaja en la que se encontraba el colectivo que fue objeto de discriminación. Desde una perspectiva similar, la discriminación positiva podría también ser definida según Faundez (1994) como darle un trato a un grupo social de forma distinta con el objeto de mejorar sus posibilidades de lograr un bien específico o lograr que pueda tener un porcentaje de determinados bienes. Las acciones que se emprenden sobre esta base comprenden a su vez la conjugación de diversos programas y estrategias direccionados a personas que pertenecen a colectivos en desventaja por una discriminación. Y estas acciones, parafraseando a Blanpain (1990), pueden a su vez consistir en la localización de las personas cualificadas de los colectivos aludidos con el propósito de otorgarles alguna preferencia o también en dar preferencia a los miembros que integran estos colectivos sobre aquellos que hacen parte de grupos dominantes. En lo que respecta a la diferenciación entre las acciones positivas y las medidas de discriminación positiva a partir del derecho antidiscriminatorio, podría decirse que las medidas de acción positiva son el género y las medidas de discriminación positiva son la especie. Sin embargo, se aprecia confusión en parte de la literatura y la normatividad cuando se refieren en muchas oportunidades a estas nociones como equivalentes.

No obstante, entre ellas existen varias diferencias entre las que se podrían destacar las siguientes. Por una parte, la acción positiva, también llamada afirmativa, beneficia para promover la igualdad, mientras que las medidas de discriminación inversa privilegian para garantizar la igualdad. En otros términos, de acuerdo con Asti, Nazario & Iparraguirre (2014), la acción afirmativa desde una visión general afecta las condiciones de acceso a los derechos, mientras que las medidas de discriminación positiva buscan la materialización de un resultado. Se puede advertir también según Bustos (2007) que una de las principales diferencias entre las acciones positivas normales y las discriminaciones inversas es que estas últimas se generan en un contexto de especial escasez que hace que se conviertan en medidas favorables para algunos y de perjuicio para otros. Estas consecuencias que arroja la aplicación de estas medidas han hecho que en el derecho comparado exista un importante cuidado con este tipo de acciones positivas más extremas, y que se recomiende que tengan un carácter excepcional en forma más

rigurosa que en el caso de las acciones positivas en general⁴⁹. Las políticas de discriminación positiva consisten en crear jurídicamente unas desigualdades para favorecer la igualdad de hecho, en el momento en el cual se impone el principio de no-discriminación, puede parecer paradójico recurrir a esta forma de acción positiva cuya finalidad según Urteaga (2010) es llegar a una igualdad real, dando más a los que tienen menos.

A lo largo de este capítulo, se analizaron el derecho a la igualdad y no discriminación desde una perspectiva general y también desde un alcance más específico en relación con el colectivo de personas con discapacidad, así como, una aproximación a las medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas en condición de discapacidad desde una perspectiva general. Y a partir de ello no podría desconocerse que han existido avances desde la normatividad jurídica y la política pública en la materia, que buscan favorecer la igualdad y promover la no discriminación. No obstante, en cuanto a la igualdad material entendida como la igualdad efectiva en el ejercicio del derecho al empleo de todas las personas indistintamente de si tienen o no una discapacidad, el panorama aún sigue siendo desalentador. Asimismo, en materia de igualdad de oportunidades e igualdad de trato, se hace necesaria la implementación de acciones positivas efectivas que entren a corregir realmente las desigualdades.

⁴⁹ En este sentido, las acciones positivas en general también deben ser temporales o transitorias, es decir, deben subsistir hasta que se logre la llamada igualdad material.

Capítulo Tercero:
De la integración laboral a la inclusión laboral: un análisis a
Las medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con
discapacidad

Las personas con discapacidad han pasado por diversos procesos. De acuerdo a Parreño y De Sánchez (2011), en principio, este colectivo vivió una etapa de completa segregación caracterizada por discriminación, desigualdad y exclusión. Posteriormente, la integración surgió como una respuesta a través de la cual se buscaba normalizar o rehabilitar a las personas con discapacidad y finalmente, la tendencia se dirige a promover la llamada inclusión laboral de estas personas, asunto este que implica la existencia y materialización de estrategias que permitan la adaptación del entorno para que las personas con discapacidad puedan ejercer de manera efectiva sus derechos.

No obstante, en el caso colombiano, tanto en la normatividad jurídica como en los lineamientos de política pública, suele utilizarse indiscriminadamente los términos de integración e inclusión pese a tratarse de figuras con contenido y propósitos distintos. Por ello, a través del presente capítulo, comenzaremos por hacer una aproximación a estos dos conceptos, para enseguida dar paso al análisis del alcance de cada una de las estrategias de inclusión que han sido reconocidas, no solo en el plano local sino también en el ámbito nacional e internacional, para las personas con discapacidad de cara a garantizarles el acceso al empleo.

El objetivo central de este tercer capítulo es identificar el alcance y los límites de las estrategias de inclusión laboral para las personas en condición de discapacidad a partir de la normatividad jurídica y lineamientos de política pública a fin de apreciar los retos que enfrentan hoy el derecho laboral y la política pública para garantizar el ejercicio pleno del derecho al trabajo de este colectivo. La dinámica metodológica que se surtió para alcanzar nuestro objetivo fue una revisión a la literatura jurídica y politológica sobre integración e inclusión laboral en el caso de las personas en condición de discapacidad, haciendo especial énfasis en las medidas de acción positiva para garantizar el acceso al empleo de estas personas. Segundo, teniendo como punto

de referencia la literatura revisada, recolectamos diferentes artículos científicos, tesis doctorales, libros especializados, normas jurídicas y recomendaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social. Tercero, a través de una lectura rápida realizada a cada una de las fuentes consultadas seleccionamos aquellas que mayor relación tenían con el objeto del capítulo y finalmente, con cada artículo y libro se construyó un resumen analítico de investigación⁵⁰, con cada sentencia un análisis jurisprudencial en su respectiva ficha⁵¹ y se hizo la interpretación de cada norma jurídica y de cada lineamiento de política pública.

Este tercer capítulo se estructura en cinco apartados. *De la integración a la inclusión laboral de las personas con discapacidad* se ocupa de mostrar en principio las diferencias entre los conceptos de integración e inclusión, lo que significa hablar de inclusión laboral en el caso de las personas en condición de discapacidad y las implicaciones de hacer una apuesta seria a la llamada inclusión laboral. El segundo apartado, *Las medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con discapacidad desde una perspectiva general*, inicia haciendo unas precisiones respecto a lo que debe entenderse por medidas de acción positiva y se enfoca en los alcances y límites que se les han atribuido en un contexto general a cada una de dichas estrategias, dentro de las que se destacan: la incentivación económica de cara a la contratación de personas en condición de discapacidad, reserva del empleo, ajustes razonables, empleo con apoyo, trabajo protegido y centros especiales de empleo, enclaves laborales, teletrabajo y responsabilidad social empresarial, autoempleo y creación de empresas por parte de personas en condición de discapacidad.

El tercer apartado *Las medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico* se ocupa de analizar las manifestaciones de cada una de esas medidas en Colombia a partir de la normatividad jurídica. También como un aspecto adicional pero necesario se encontrará algunas precisiones respecto a cómo una sobreprotección en materia de terminación del contrato de trabajo de una persona en condición de discapacidad puede

⁵⁰ Estos resúmenes contienen: ubicación del texto, referencia, los párrafos relevantes y los comentarios personales respecto a la postura del autor en estudio.

⁵¹ La ficha de análisis jurisprudencial contiene los siguientes aspectos: corporación, número, fecha y lugar en la que se profirió la sentencia, magistrado ponente, resumen de las situaciones fácticas, problema jurídico, postura de la primera instancia, postura de la segunda instancia, postura de la Corte Constitucional y comentarios personales sobre la postura de la Corte frente al problema objeto de análisis.

convertirse en un factor que afecta su inclusión en el mercado de trabajo. En el cuarto apartado, *Medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con discapacidad a partir de los lineamientos de política pública en Colombia*, se hace un análisis de las mismas estrategias, pero a partir de los planes de desarrollo y de los lineamientos de política pública que en el país pueden apreciarse en forma más clara a través de las recomendaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social. Y, a manera de conclusión, este tercer capítulo finaliza con una breve descripción de los retos que enfrentan hoy el derecho laboral y la política pública en materia de inclusión laboral y de medidas de acción positiva para garantizar el acceso al trabajo de las personas en condición de discapacidad en Colombia.

3.1. De la integración a la inclusión laboral de las personas con discapacidad

Uno de los retos de la normatividad jurídica y los lineamientos de la política pública está en avanzar desde la integración a la inclusión laboral de las personas con discapacidad. El modelo de integración según Parreño y De Sánchez (2011), se caracteriza porque el sistema ordinario no varía; es la persona con discapacidad la que debe ajustarse al mismo mediante terapia o rehabilitación y si no consigue adaptarse fracasará, dado que solo podrá trabajar si ha sido rehabilitada⁵². En cambio, con el concepto de inclusión⁵³ el énfasis se trasladó desde la persona considerada objeto de rehabilitación y entrenamiento específico, hacia las modificaciones ambientales –físicas y del comportamiento de los individuos y de las organizaciones– indispensables para que el ambiente o contexto en el que la persona se incluye pueda aceptar en igualdad de condiciones a la persona con discapacidad. Así, la inclusión laboral presupone un sistema flexible que parte de la idea de que todas las personas son diversas, y pueden trabajar, tienen distintas capacidades, y el sistema debe estar en capacidad de cambiar para adaptarse o ajustarse a cada persona con discapacidad.

⁵² Asimismo, el principio de normalización en el que se fundamenta este modelo, se orienta a reconocer a las personas con discapacidad los mismos derechos en el empleo, ofreciéndoles los servicios necesarios para que sea posible que desarrollen todas sus posibilidades.

⁵³ El concepto de inclusión nace en el ámbito educativo como resultado del arduo e interminable debate entre integración y educación especial que se dio en los procesos de transición y cambio de los sistemas de atención en los años setenta y ochenta, y después fue extendido a los ámbitos laboral y social.

Siguiendo a Alonso (2004), el funcionamiento y la dinámica de la integración implican proporcionar oportunidades, preparar a las personas con discapacidad, promover el desarrollo académico y social de este colectivo, fomentar la comprensión de las diferencias individuales y promover la no estigmatización en la prestación del servicio de las personas con discapacidad en relación con las personas sin discapacidad. Por el contrario, bajo el concepto de inclusión como expresa Pérez (2010), no es la persona la que tiene que ser aceptada como tal, sino que es el ambiente o contexto el que debe crear las circunstancias para poder adaptarse a las características diversas.

Por su parte, en el contexto jurídico, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad proferida por la Organización de las Naciones Unidas (2006), aunque no establece en forma expresa lo que debe entenderse por inclusión laboral, en su artículo tercero literal C, señala que la participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad constituye uno de sus principios básicos. Además, en el artículo 27, al referirse al derecho al trabajo del colectivo en estudio, establece de manera clara el reconocimiento que se debe dar al derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás, incluyendo el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y en entornos laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Para el logro de dicha finalidad se consagra la necesidad de adoptar medidas dirigidas entre otras cosas a emplear trabajadores con discapacidad en el sector público y a promover el empleo de las personas con discapacidad en el sector privado a través de políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas.

En la normatividad jurídica colombiana, tal como lo estipula la Ley estatutaria 1618 de 2013 a través de la cual se establecen disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, aunque no se alude específicamente a lo que debe entenderse por el concepto de inclusión laboral, sí se refiere expresamente al género de la misma que sería la inclusión social, definiéndola como aquel proceso que garantiza que todas las personas tengan las mismas oportunidades y la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien, servicio o ambiente, junto con los demás ciudadanos, sin

ninguna limitación o restricción por motivo de discapacidad, mediante acciones concretas que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. Aplicando dicho concepto al ámbito específico del trabajo y en el caso de las personas con discapacidad, podría decirse que la inclusión laboral consiste en el proceso mediante el cual se busca garantizar el acceso al empleo de las personas en condición de discapacidad en igualdad de oportunidades y condiciones que las demás, sin ninguna restricción por motivos de discapacidad mediante acciones concretas que no solo faciliten su acceso al mercado de trabajo, sino también promuevan los ajustes razonables y permitan que dicho colectivo pueda mantenerse en su puesto de trabajo en condiciones dignas, siempre que sus miembros cumplan con sus obligaciones y no incurran en las llamadas justas causas de terminación del contrato.

La inclusión laboral de las personas con discapacidad es un tema que está estrechamente ligado al fomento del empleo de dicho colectivo. Y, el fomento al empleo, desde una perspectiva amplia, abarca justamente todas las medidas o estrategias implementadas por los poderes públicos que de alguna manera inciden en la oferta de empleo, pero en un sentido más estricto abarca todas aquellas estrategias que pretenden incentivar o incitar la generación o el mantenimiento del empleo por parte del sector privado.

La intervención de los poderes públicos en el empleo, si seguimos a Romero (2006), puede contener diversidad de estrategias: medidas de alcance general, o medidas dirigidas a grupos particulares de trabajadores, medidas de carácter económico y medidas institucionales, medidas de fomento de cualquier empleo o de empleo estable. Asimismo, las medidas de fomento al empleo constituyen un elemento fundamental y muy habitual de la política de empleo, y se orientan a conceder incentivos a las empresas para incrementar la oferta de empleo y las oportunidades de colocación. Estos incentivos suelen tener contenido económico: subvenciones, bonificaciones en las cuotas de seguridad social, exenciones fiscales, ayudas para formación profesional, etc.; pero en ocasiones pueden tener alcance institucional y presentarse bajo la forma de medidas tales como reservas o preferencias en el acceso al empleo, duración temporal del contrato, facilidades para la extinción del contrato, régimen jurídico más flexible, etc.

El Estado Colombiano a través de la normatividad jurídica y los lineamientos de política pública debe ir más allá de la búsqueda de la integración laboral de las personas con discapacidad y asumir el reto de garantizar la inclusión laboral de este colectivo. Para lograr esto, se hace necesario el desarrollo de estrategias y medidas de acción positiva que fomenten el acceso al trabajo de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades con los demás.

3.2 Las medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con discapacidad desde una perspectiva general

Desde una perspectiva muy amplia, parafraseando a Pérez (2014), las medidas de acción positiva son el conjunto de mecanismos direccionados a prevenir y cuando sea preciso compensar o eliminar las desigualdades. Dentro de este marco de acciones de acuerdo con Pérez (1997) se distinguen dos grupos. Por una parte, aquellas medidas o estrategias dirigidas a la corrección de tendencias contrarias a la igualdad de oportunidades. Y por la otra, aquellas que pretenden más bien la obtención de unos determinados resultados. De esta manera, siguiendo a Pastor, B., & Cardell, M. (2008), se reconocen como promocionales las primeras, aquellas cuya finalidad consiste en incidir en la génesis de la desigualdad presentando alternativas en el marco del empleo a las tendencias contractuales más comunes, de manera que al sector empresarial le pueda resultar atrayente vincular trabajadores con discapacidad.

Dentro de las estrategias comprendidas en este tipo podrían ubicarse las subvenciones, bonificaciones, reducciones de cuotas a la seguridad social, las relacionadas con la duración del contrato y otras características especiales para su extinción. Y, dentro del segundo grupo se encuentran las medidas basadas en la imposición de obligaciones contractuales como por ejemplo el establecimiento de cuotas de reserva para la contratación de trabajadores con discapacidad.

En cuanto a las diferencias entre las medidas promocionales y las de resultados, también conocidas como directas, si seguimos a Pérez (2014), podemos decir que la principal diferencia estriba en qué tanto se logra persuadir con unas y otras al sujeto al que se direcciona, es decir, a quienes tienen la capacidad de cambiar dicha situación, modificando las políticas de

contratación en las empresas. Ahora bien, después de mencionar el papel protagónico que tienen las acciones positivas de cara al acceso al empleo de las personas con discapacidad, se hará referencia a cada una de ellas, tanto a las catalogadas como promocionales y a las llamadas directas, con el fin de identificar su alcance y sus límites, inicialmente, y para apreciar en los siguientes apartados la forma como se manifiestan en el caso colombiano a partir de la normatividad jurídica y política y así llegar a reconocer los retos frente a los cuales deben responder el derecho laboral y la política pública en la actualidad.

3.2.1 La incentivación económica de cara a la contratación de personas en condición de discapacidad.

En el marco de la llamada acción positiva indirecta o promocional se encuentran diversos incentivos a la contratación de personas con discapacidad creados con el fin de generar una variación en el accionar empresarial que permita corregir de alguna manera las tendencias discriminatorias y favorecer la verdadera igualdad de oportunidades para este colectivo. Así, dentro de los mecanismos que se emplean con mayor frecuencia en diversos ordenamientos jurídicos y políticos para lograr el objetivo mencionado, se encuentran, de acuerdo con Forteza (2005): las subvenciones⁵⁴, las deducciones fiscales⁵⁵, las bonificaciones⁵⁶, las reducciones de cuotas de la seguridad social⁵⁷, medidas que implican gasto público en aras de mejorar las condiciones de empleo, y otras que requieren más bien esfuerzo económico por parte de los

⁵⁴ Por esta se entiende aquella suma de dinero que una empresa recibe del Estado después de haber cumplido con unos presupuestos establecidos previamente de cara a la contratación de personas con discapacidad. En el caso español, siguiendo a Esteban y Pérez (2009), el legislador estableció dos tipos de subvenciones: a) subvención por contrato realizado a personas con discapacidad; b) subvención destinada a la adaptación de los puestos de trabajo, o dotación de equipos de protección personal necesarios para evitar accidentes laborales al trabajador con discapacidad contratado, o para eliminar barreras u obstáculos que impidan o dificulten el trabajo de los trabajadores con discapacidad.

⁵⁵ Entendida como aquella acción en la que se exonera de impuestos o se le disminuyen a la empresa los impuestos por contratar un porcentaje específico de personas con discapacidad.

⁵⁶ En el caso español, de acuerdo con Esteban y Pérez (2009), la bonificación mensual básica por la contratación indefinida a tiempo completo asciende a 375 euros al mes (4.500 euros al año), que se calculará por días cuando el mes no se cotice al completo. La bonificación alcanzará toda la vida del contrato y se aplicará también a la transformación de contratos temporales de fomento del empleo y formativos en contratos indefinidos. La bonificación se pondera al alza si se trata de trabajadores afectados de especiales dificultades, ya que en tales casos la bonificación se elevará en 50 euros (425 euros mensuales, 5.100 euros anuales).

⁵⁷ Consistente en términos prácticos en la minoración del importe de las mismas (aplicando un porcentaje sobre toda o parte de la cuota empresarial para obtener el importe de la bonificación / reducción de cuota)

trabajadores mismos, como ocurre en el caso de la disminución de salarios⁵⁸ o con la indemnización⁵⁹ a la que tiene derecho el trabajador ⁶⁰

Sumado a lo anterior, de acuerdo con Valverde (2005), el fomento del autoempleo de las personas con discapacidad a través de incentivos económicos sirve también como estrategia útil de cara a la inclusión laboral de los colectivos que encuentran más dificultades en el acceso al empleo. En este mismo sentido, parafraseando a Prados, F. y Alameda, M. (2006), el autoempleo⁶¹, y con ello la posibilidad de emprender un proyecto empresarial, no solo se convierte en una alternativa al trabajo dependiente, sino que también puede ser un factor generador de mayor empleo. Sin embargo, siguiendo a Vidal (2002), la política de incentivos económicos a la contratación laboral no es con todo suficiente para resolver el grave problema del acceso al empleo de personas en situación o riesgo o exclusión social. Junto a ella se precisan medidas de inclusión en el mercado de trabajo que tengan en cuenta los diversos obstáculos que afrontan estas personas en el proceso de acceso al empleo y les brinden un conjunto articulado, armonizado y consolidado de medidas que permitan superarlos.

3.2.2 La reserva de empleo y la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Siguiendo a Degener (2005) las cuotas o reservas de empleo en favor de las personas con discapacidad, tanto en el empleo público como en el empleo privado, se convierten en una de las principales medidas de acción positiva encaminadas a la inclusión laboral de este colectivo; según Pérez (2004) se trata de una estrategia de discriminación positiva con alcance general. Sin embargo, no puede desconocerse que los llamados sistemas de cuota surgen principalmente

⁵⁸ Esta figura de la reducción de salarios opera bajo circunstancias especiales, como ocurre por ejemplo en el caso de los llamados contratos a bajo rendimiento entendidos siguiendo a Amorós (2009) aquellos en los que el trabajador en condición de discapacidad, aun trabajando la jornada de trabajo ordinaria, lo hace bajo un rendimiento menor al normal en un 25 %, siempre que el equipo multiprofesional así lo haya constatado.

⁵⁹ Este incentivo consiste en reducir el monto que se reconoce por concepto de indemnización a la que tiene derecho un trabajador debido a la extinción contractual. Esta medida se fundamenta en la supuesta compensación que se logra dado que el empleador contribuyó al acceso del empleo del mismo.

⁶⁰ No obstante, estas últimas medidas en el caso colombiano resultan de muy difícil aplicación dado que no solo se enfrentarían al llamado principio de la irrenunciabilidad de los derechos en el ámbito laboral, sino que además irían en contra de la protección laboral reforzada que se les atribuye a las personas en condición de discapacidad.

⁶¹ Siguiendo a Prados, F. y Alameda, M. (2006), dentro de los incentivos al mismo se encuentran la subvención de intereses de préstamos y ayudas dirigidas a inversiones.

una vez pasada la Segunda Guerra Mundial y que, por consiguiente, se trata de medidas creadas bajo el modelo médico o rehabilitador, donde se considera que las personas en condición de discapacidad no pueden entrar a competir por un trabajo basándose en sus propios méritos, lo cual conduce a que de alguna manera se recomiende u obligue al sector empresarial a vincularlos laboralmente. Más allá de la filosofía bajo la cual se concebía esta política, hoy, el modelo social enfocado en los derechos, también se convierte en una medida importante para promover la inclusión laboral del colectivo en estudio en el mercado de trabajo ordinario.

Escudero, Serrano y otros (2012) manifiestan que la cuota de reserva o reserva de empleo funciona como instrumento de inclusión laboral en el mercado de trabajo ordinario y se basa, en términos generales, en la obligación que tienen las empresas públicas y también las privadas de contratar un determinado porcentaje de personas con discapacidad⁶². Dentro de las razones que justifican la existencia de esta medida se encuentra justamente que la tasa de desempleo de las personas con discapacidad es superior a la que se registra en el caso de las personas sin discapacidad. De modo que, a través de esta medida lo que se busca es garantizar la presencia de este colectivo en las nóminas de las empresas para que de alguna manera se compense esa cadena de desventajas que tradicionalmente las personas con discapacidad han tenido que soportar de cara al acceso al empleo ordinario.

Asimismo, en la opinión de Pérez (2016), la política de una cuota de reserva en las empresas para las personas con discapacidad es una política dirigida a alcanzar la accesibilidad al trabajo de dicho colectivo, a derrumbar las barreras con las que interactúan las personas con discapacidad. Se constituye en una estrategia de inclusión que resulta razonable debido a que está armonizada con la normatividad constitucional que apunta a la existencia de políticas de previsión, integración y rehabilitación de las personas con discapacidad y a la implementación de medidas que garanticen la protección especial que deben recibir las mismas.

⁶² Este porcentaje de las cuotas de reserva no es igual en todos los casos, cambia dependiendo del país pero por regla general podría decirse que oscila entre un 2% y un 10% a partir del número total de empleados en nómina. Y en algunas legislaciones como la española también se aplica esta figura solo para empresas que tengan un número determinado de trabajadores, lo cual por lo regular corresponde a las grandes empresas y deja por fuera a las pequeñas y medianas.

La dinámica de la cuota de reserva no funciona igual en todos los países; ello dependerá del sistema de cuotas que se adopte. De acuerdo a Waddington (1996), se reconocen tres tipos de sistemas de cuotas, cuyas diferencias estriban al momento de aplicarse en un país, dependiendo de si a la cuota de reserva se le atribuye o no el carácter de obligatorio y de las sanciones o consecuencias que de allí pueda derivarse. En dicho sentido, el primer sistema de cuota de reserva que se conoce es la cuota no obligatoria fundamentada en recomendaciones por parte del legislador y sin consecuencia o sanción alguna en caso de no acatarse; el segundo sistema es aquel caracterizado por una cuota obligatoria estipulada por el legislador sin consecuencia o sanción en caso incumplimiento; y existe la llamada cuota de reserva obligatoria que conlleva la aplicación de sanciones o cumplimiento de medidas alternativas creadas para tal efecto.

Si seguimos a Thornton (2000), estos sistemas de cuotas han tenido una amplia tradición en distintos países, aunque su grado de eficacia no ha sido elevado en la gran mayoría de ellos. Su planteamiento más básico consiste en la obligación que recae en las empresas del sector público y privado de contratar un número determinado de personas de acuerdo al porcentaje exigido en cada caso. No obstante, como se apreciaba en el párrafo anterior, la obligación de realizar cuotas de reserva dirigidas a personas con discapacidad puede tener diversos alcances. Ahora bien, según este autor, dentro de las llamadas cuotas de reserva obligatoria que van también acompañadas del correspondiente régimen sancionatorio, podrían tener lugar al menos dos escenarios diferentes. Por un lado, los sistemas de cuotas puros en los que, si no se da el cumplimiento de la obligación por parte de la empresa, tampoco hay ninguna alternativa al respecto y por ende el único destino que le espera es una infracción y responder por una sanción económica. Y, por otro lado, los sistemas de cuota de reserva denominados complementados y por otra contribución compensatoria, cuya dinámica es más flexible dado que aun en los casos en que la empresa no alcanza a cumplir con el porcentaje de trabajadores con discapacidad que debía contratar, se le permite compensar dicha situación con una contribución económica.

Pese a la importancia que reviste la figura de las cuotas de reservas de cara a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, esta medida, también parafraseando a Aznar y Niño (1982), ha recibido más de una crítica en la doctrina, dentro de las que se destacan principalmente el

rechazo que recibe la medida en muchas ocasiones por el sector empresarial, la falta de conciencia del empresario respecto a sus obligaciones en la materia y podría agregarse la creencia errada que conservan muchos empresarios relativa a que la condición de discapacidad que una persona tiene o puede llegar a tener la convierte en inútil en el mercado de trabajo. En legislaciones como la española, de acuerdo con Pérez (2016), otra de las limitaciones en materia de cuota de reserva que se reconocen tiene que ver con que esta medida resulta obligatoria solo para las grandes empresas, lo que deja al libre albedrío de las empresas pequeñas y medianas el tema del empleo de esta estrategia. Sin embargo, a pesar de las limitaciones que enfrenta la cuota de reserva, compartimos con Esteban (1999) que la obligación de una cuota de reserva para trabajadores con discapacidad en el sector empresarial es una de las estrategias que más contribuye a la inclusión laboral de este colectivo en el mercado ordinario de trabajo y además creemos que se constituye en un elemento eficaz en el mantenimiento del empleo.

Las cuotas de reserva de acuerdo con Pérez (2016), deben estar acompañadas de los ajustes razonables necesarios para garantizar que una vez la persona con discapacidad logre acceder a un trabajo pueda desarrollar sus funciones sin discriminación alguna y mantenerse en condiciones dignas y justas. A continuación, se mostrará en términos precisos el alcance que se le atribuye a esta medida.

3.2.3 Los ajustes razonables⁶³.

Se entiende por ajustes razonables, parafraseando a Bueno (2012), aquellas conductas positivas desplegadas por el sujeto que ha sido obligado por la normatividad jurídica a efectuar modificaciones y adaptaciones en el entorno laboral, según las necesidades de las personas con discapacidad, en cualquier circunstancia, con el fin de permitir que éstas puedan ejercer sus derechos plenamente, siempre y cuando no se trate de una carga excesiva o indebida.

⁶³ En el caso español, de acuerdo al artículo segundo del Real Decreto legislativo 1/2013, los ajustes razonables se definen como las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que no impongan una carga desproporcionada o indebida [...], para facilitar la accesibilidad y la participación y para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos.

Estas medidas, a diferencia de lo que ocurre con las otras estrategias objeto de estudio en esta tesis, se encuentran dentro de la llamada legislación antidiscriminatoria que según O'Reilly (2007) implica que las personas con discapacidades son capaces de competir por empleos por sus propios méritos, siempre y cuando el entorno no los discrimine por su discapacidad. Desde un punto de vista normativo, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad es un instrumento que defiende la accesibilidad y promueve la obligación de realizar ajustes razonables justamente como una estrategia que se dirige a garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación. En este sentido, el artículo 5 parágrafo 3 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación general de que los Estados adopten todas las medidas necesarias de cara a la realización de todas aquellas adaptaciones o ajustes que se demanden para la plena inserción de las personas con discapacidad. Su artículo segundo introduce como definición de ajustes razonables

[...] las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades”. Y en términos más específicos en relación con el trabajo, en el artículo veintisiete establecen como medida entre otras, velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo.

No obstante, siguiendo a Colominas (2015), una de las complejidades que trae consigo la obligación de realizar ajustes razonables consiste en la exigencia de valorar si existen eventos que puedan ser calificados como carga excesiva. Estos eventos o casos requieren un estudio particularizado de cada situación, dado que los eventos en cada entorno empresarial son distintos y se exige también al empleador que para encontrarse dentro de esta excepción al cumplimiento de la obligación debe demostrar que la realización de dicho ajuste perjudica el mantenimiento del nivel de ingresos empresarial o genera disfunciones organizativas en el funcionamiento empresarial. En dicho sentido, la obligación de realizar ajustes razonables no debe entenderse en términos absolutos puesto que el equilibrio que debe existir entre los derechos del trabajador por una parte y del empresario por la otra exige analizar qué tan

razonable resulta la práctica de dicha medida. Así las cosas, el concepto de carga excesiva no se aplica igual para todas las empresas, sino que dependerá del análisis que en cada caso se realice.

Sumado a ello, según Rodríguez (2015), otra de las controversias que puede generar la determinación de si una medida es o no razonable es que para una empresa grande es posible que no implique un coste razonable mientras que para una pequeña podría significar una exigencia no razonable. El régimen de derechos de las personas con discapacidad, siguiendo a De Asis (2016), se soporta en la accesibilidad que implica un diseño universal que opera como principio general y fuente generadora de obligaciones particulares, en unas medidas o estrategias de accesibilidad con carácter general que tienen lugar en aquellos casos en que el diseño universal no logra satisfacerse justificadamente; y en los llamados ajustes razonables como medidas particulares cuando las dos anteriores no son suficientes. En dicho sentido, los ajustes razonables resultan necesarios cuando el llamado bien de la accesibilidad no puede lograrse a través del diseño universal o de las medidas generales, dado que es allí cuando se convierten en un verdadero derecho direccionado a enmendar circunstancias específicas. Y, en dicho sentido, la no realización de un ajuste razonable, cuando hay lugar al mismo en términos prácticos, traduce una vulneración del principio de igualdad por trato considerado discriminatorio.

De acuerdo con Rodríguez (2014), la Directiva Europea establece que los ajustes han de ser razonables y que no deben suponer una carga excesiva para el empresario. Es por ello que surge la duda respecto a qué debe considerarse razonable. Frente a esto, no ofrece mucha precisión, solo se limita a plantear que es preciso arbitrar medidas adecuadas, eficaces y prácticas. No obstante, el artículo 5 de esta Directiva señala en la definición del término carga excesiva que no se considerará excesiva una medida cuando sea paliada en grado suficiente mediante medidas existentes en la política del Estado. Y se señala entre los factores que deben tenerse presentes para establecer si una medida genera una carga desproporcionada, el tamaño de la empresa, los recursos financieros, el volumen de los negocios, la disponibilidad de fondos público u otro tipo de ayuda.

Asimismo, el término de razonabilidad se relaciona con la eficacia de las medidas. Es decir, se entiende que una medida es razonable siempre y cuando sea adecuada para garantizar la participación de las personas en el empleo. El término de razonabilidad se ha vinculado a asuntos económicos y en con este criterio se ha interpretado que una medida resulta razonable si no lleva consigo excesivas dificultades económicas o costes al empresario. Y en otros casos, se considera en que debe cumplir con ambos requisitos, es decir, ser eficaz pero además no debe implicar un coste o inconveniente excesivo. Así las cosas, una vez identificada la necesidad de realizar un ajuste, los únicos límites para proceder con el mismo son su razonabilidad y que no implique una carga excesiva⁶⁴.

Siguiendo a Rodríguez (2014), las medidas de ajustes pueden ser de diversos tipos, desde cambios de horarios y jornadas, hasta variaciones en las funciones y la reubicación del trabajador en un cargo distinto. Además, podría pensarse en otras medidas de esta clase son la suspensión del contrato con la posibilidad de realizar prórrogas al mismo y, otras medidas menos costosas para el empleador, como el reconocimiento de un derecho del trabajador con discapacidad a la reincorporación en los casos de vacantes.

Según Goñi, J. & Sainz, B. (2015), en este contexto, en materia de ajustes, la convención colectiva juega también un importantísimo papel dado que a través de la misma se puede intervenir para ampliar el campo de trabajadores que pueden ser beneficiarios de esta medida de adaptación, bien sea estableciendo las medidas que pueden ser implementadas por el empresario sin restringir el alcance del derecho y previendo además los procedimientos a seguir en dichos casos, acorde con la normatividad jurídica existente.

Y finalmente, en cuanto a la obligación de realizar ajustes razonables, otro aspecto importante radica es que esta solo tendrá lugar, parafraseando a Palacio (2004), en aquellos casos en que las personas con discapacidad se encuentren en una situación de desventaja sustancial en

⁶⁴ Por estas razones, en el caso español, por ejemplo, de acuerdo a Rodríguez (2014), un empleador tendrá la obligación de realizar ajustes razonables o adaptaciones en el puesto de trabajo siempre que dicha medida sea adecuada para garantizar el acceso y estabilidad en el empleo de una persona con discapacidad y si no se trata de una carga excesiva.

relación con otras personas sin discapacidad. Así las cosas, la obligación de realizar ajustes razonables debe analizarse en cada caso concreto para determinar su alcance.

3.2.4. La estrategia del empleo con apoyo para personas en condición de discapacidad.

De acuerdo a Wehman, Moon, Everson, Wood y Barcus (1987):

“[...] el empleo con apoyo⁶⁵ se define como un empleo competitivo en ambientes de inclusión destinado a las personas que no han estado antes en el mercado de trabajo ordinario. En este tipo de empleo se usa un preparador laboral con el fin de promover la formación adecuada, la ejecución correcta del trabajo y se hace el seguimiento pertinente” (pág. 180).

Se trata según Mank (1998):

“[...] de un empleo retribuido⁶⁶, con apoyos de carácter individual y permanente capaces de garantizar una actividad exitosa con el tiempo y en el que se posibilita la interacción con personas sin discapacidad (pág. 8).

Cuando miramos la evolución del empleo con apoyo se aprecia su constante avance. En un principio, esta figura para personas con discapacidad se dirigía, según Becerra, Montanero y Lucero (2012), a formar previamente a los trabajadores en las actividades laborales antes de proceder a la inclusión en los lugares de trabajo. Más adelante, finalizando los años setenta, se introduce la figura de preparador laboral⁶⁷ dado que no era suficiente la formación previa para mantener un empleo en el mercado de trabajo y, sumado a ello, se piensa en la importancia de colocar primero antes de preparar. Esta figura avanzó hasta apostarle a una estrategia de colocación, formación y mantenimiento que implica diversas fases de cara a garantizar que la

⁶⁵ En sus inicios, según Esteban & Jordán (2006), este fue pensado para el colectivo de personas con discapacidad intelectual, pero se ha extendido a personas con otros tipos de discapacidad como física, sensorial, autismo, enfermedad mental, etc.

⁶⁶ En este sentido, una de las características del empleo con apoyo es que es remunerado. Por tanto, no se ubican dentro de su alcance figuras como talleres protegidos, trabajo voluntario y formación profesional.

⁶⁷ El preparador laboral de acuerdo a De Urries (2010) es el profesional responsable de dotar de preparación y activar cada uno de los apoyos que sean necesarios dentro del proceso.

persona no solo pueda ingresar y ser formado sino también pueda tener estabilidad en el trabajo para el que fue contratado.

La medida de empleo con apoyo cumple una función intermedia entre los centros especiales de empleo y las empresas del mercado laboral ordinario, según Esteban (1999), funciona como una herramienta adecuada para entrelazar los ámbitos protegidos y ordinarios.⁶⁸ ; es una medida utilizada en diversos países⁶⁹ que sirve para facilitar la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario. Siguiendo a Rodríguez (2015), se trata de una figura que consta de diversas fases entre las que se destacan: la identificación de una empresa del mercado de trabajo ordinario que muestre interés por vincular personas con discapacidad; el análisis de los requerimientos para el puesto disponible; la selección de una persona que sea apta para el cargo respectivo; la elaboración de un plan de carácter individual para formar al trabajador en el cargo específico que desempeñará. Y por último, un proceso de supervisión que irá desapareciendo poco a poco en la medida en que se garantice la autonomía del trabajador apoyado. Culminada la fase, se inicia un seguimiento permanente en donde jugará un papel importante el preparador laboral.

Todo programa de empleo con apoyo debe comprender, de acuerdo con Esteban & Jordán (2006), un estudio y valoración adecuados de los candidatos, labores de marketing y búsqueda de empleo, análisis de puestos de trabajo disponibles, selección y colocación del individuo; y un proceso de adaptación y entrenamiento en el puesto de trabajo, así como realizar seguimiento y valoración global de la dinámica.

Como expresa Mank (1998), esta modalidad, genera una mejor inclusión laboral, resulta apropiada para todos los tipos de discapacidad y es una figura importante que según De Urries

⁶⁸ Esta estrategia no es nueva, en Norteamérica se implementó en los años 70 y diez años más tarde también empezó a ser utilizada en Europa.

⁶⁹ En el caso español, por ejemplo, el empleo con apoyo se dirige, de acuerdo a Rodríguez (2015), a personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual un grado de discapacidad igual o superior al 33%, personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad igual o superior 65%, personas sordas y con discapacidad auditiva, con un grado de discapacidad reconocida o igual al 33%. Y, además, tiene una duración limitada que oscila entre seis meses y un año pudiendo ser prorrogable por un año más cuando se identifican circunstancias específicas que requieran apoyo.

(2010) sirve para suministrar apoyos en el ámbito del trabajo que promueven la autodeterminación, satisfacción, estabilidad en el empleo y calidad de vida.

3.2.5 El trabajo protegido y los Centros Especiales de Empleo.

En el contexto colombiano como más adelante se desarrollará, los Centros Especiales de Empleo, en adelante CCE, se manifiestan a través de los talleres de trabajo protegido. “Dichos talleres tienen por objeto actividades formativas, de integración social o de rehabilitación sin ánimo de lucro para el organizador del taller y las personas con diversidad funcional que no constituyen una relación laboral” (Corte Constitucional, Sentencia C-810 de 2007).

Sin embargo, esta estrategia de inclusión laboral para personas con discapacidad tiene diferentes regulaciones dependiendo del país. Así por ejemplo, en el caso español, el trabajo protegido, de acuerdo a Aznar (1982), se conoce como una medida aplicada a las personas con discapacidad que estando en capacidad de llevar a cabo cierta actividad profesional no alcanzan a cubrir las exigencias de la economía de una sociedad industrial; en este sentido, el trabajo es protegido, para que las personas con discapacidad que por la gravedad de su condición personal no fueren aptos para trabajar en competencia con la mano de obra común son tomados del mercado laboral de trabajo con la finalidad de ofrecerles la oportunidad de ganarse la vida, y hacer efectivo el derecho de toda persona al trabajo.

La justificación y pertinencia de esta medida o relación laboral especial de acuerdo a Esteban, Pérez, y Solá, (2009). ha sido objeto de análisis general en diversas oportunidades y en muchas ocasiones ha ocasionado resultados insatisfactorios. Sin embargo, existe cierto consenso respecto a la fundamentación de los mismos en aquellos casos donde se está frente a dificultades singulares de los trabajadores con discapacidad que les impiden llevar a cabo una actividad laboral en el régimen ordinario de trabajo. En este orden de ideas, debería tratarse de una estrategia que aplique exclusivamente a las personas en condición de discapacidad que presentan especiales dificultades y no a quienes presenten cualquier tipo de discapacidad dado que, si ello ocurriera así, en esas circunstancias en lugar de promoverse la inclusión en

condición de igualdad se estaría también contribuyendo a la exclusión o segregación del colectivo en mención.

De modo que, la utilización de los Centros Especiales de Empleo como estrategia de inclusión laboral amerita delimitar el colectivo de personas a contratar a través de los mismos, con miras a evitar los inconvenientes que se están suscitando en otros países⁷⁰ relativo a que, contrario a la finalidad de la misma figura, están siendo empleados para contratar personas capaces de un rendimiento laboral normal y cuyas dificultades de empleo no son sino las propias de la coyuntura general del país desvirtuando de esta manera la verdadera naturaleza de la medida y generando de alguna manera segregación dado que se trata de personas frente a las que lo que debe promoverse es la inclusión laboral en el mercado de trabajo ordinario en igualdad de condiciones que aquellas personas que no tienen condición de discapacidad. Además, debería también existir un mínimo de trabajadores con discapacidad en los centros. Es importante que se respete el llamado principio de transición que los caracteriza y que exista una intervención dinámica por parte de los llamados equipos multidisciplinarios para acompañar al colectivo en estudio durante todo el proceso.

En cuanto al empleo protegido en relación con las Normas Internacionales del Trabajo, siguiendo a Molinero (2009), resulta relevante la Recomendación 99 de la OIT sobre la Adaptación y Readaptación Profesional de los Discapacitados de 1955 en la que se promueve justamente que los poderes públicos adopten medidas de cara a crear y desarrollar las posibilidades de formación y empleo protegido para las personas discapacitadas que no estén en condiciones de desempeñarse en el mercado de trabajo ordinario. Dentro de las medidas que señala se encuentran los llamados talleres protegidos dirigidos a personas con discapacidad por motivos físicos o psíquicos para asegurarles no solo un trabajo remunerado, sino también

⁷⁰ Siguiendo a Esteban (2009), uno de los países en los que se está presentando esta problemática con mayor fuerza es en España debido a que, aunque se trata de una medida transitoria y dirigida a trabajadores con especiales dificultades, en la realidad lo que está ocurriendo es que se le está dando un manejo inadecuado a la medida y está siendo utilizada como definitiva y direccionada a todos los trabajadores con discapacidad, especialmente a quienes menos dificultades presentan o están en condiciones de ser vinculados en el mercado ordinario.

un seguimiento médico y profesional eficaz, que les dé posibilidades de adaptación profesional y de transitar hacia un empleo ordinario.

Por su parte, la Recomendación 92 sobre la elaboración de una política coherente en materia de personas discapacitadas⁷¹ define el empleo protegido como aquella medida cuyas finalidades primordiales deben ser, por una parte, proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de llevar a cabo una actividad laboral, y por otra, formarla o prepararla para el empleo en un contexto ordinario de trabajo. Además, señala que los talleres protegidos deberían procurar a la persona con discapacidad un trabajo que sea útil y remunerado; además de la asistencia de tipo personal que se requiera, crear una unidad de producción distinta de las empresas del sector ordinario, ubicarse en la medida de lo posible en el sistema económico de competencia respetando su rol de base a la persona discapacitada, promover una remuneración adecuada, en función del tipo de trabajo que se realiza, integrar a la persona discapacitada en el sistema de seguridad social, esforzarse para llegar al equilibrio financiero, en la medida de lo posible teniendo en cuenta su finalidad social, lo que conlleva una cierta ayuda de los poderes públicos y finalmente, asegurar también que el personal que dirige el centro tenga el grado de cualificación técnica necesaria.

La importancia de los Centros Especiales de Empleo radica en la posibilidad que se le brinda al colectivo de personas con discapacidad que presentan mayores dificultades para acceder a un trabajo remunerado y prepararse para ingresar al trabajo ordinario en igualdad de oportunidades que los demás.

3.2.6 Los enclaves laborales en el caso de las personas con discapacidad.

Se entiende por enclaves laborales, de acuerdo a las legislaciones de los países⁷² donde tiene aplicación como, una medida que establece un contrato que tiene lugar entre una empresa del mercado de trabajo ordinario denominada por regla general empresa colaboradora y un Centro Especial de Empleo con el fin de llevar a cabo obrar o prestar servicios relacionados en forma

⁷¹ Elaborada por el Comité de Ministros del Consejo Europeo.

⁷² En el caso español su regulación y definición puede encontrarse en el Real Decreto RD 290 de 2004.

directa con la actividad normal de aquélla. En la práctica, la dinámica de esta figura implica que un grupo de trabajadores con discapacidad se trasladen en forma temporal del Centro Especial de Empleo a la empresa colaboradora.

Según Pérez y Luis, J. (2018), esta figura de los enclaves laborales surge justamente con el propósito de ofrecer una solución al problema de los Centros Especiales de Empleo (CEE) como un entorno laboral en algunos casos segregados y persigue como finalidad lograr un aumento en el tránsito de los Centros Especiales de Empleo (CEE) al mercado laboral ordinario, permitiendo que las empresas del mercado ordinario conozcan las capacidades de los trabajadores y se pueda facilitar así la posibilidad de que con posteridad ingresen a ellas. Asimismo, podría decirse que se trata de una estrategia que contribuye a que los trabajadores, con el conocimiento del mercado ordinario de trabajo, puedan adquirir un mayor grado de habilidades y destrezas en el campo. No obstante, aunque esta figura puede resultar buena bajo el alcance señalado, debe evitarse que se conviertan en un camino alternativo para las llamadas cuotas de reserva de empleo para personas con discapacidad.

Por lo demás, siguiendo a Esteban (2009) se puede decir que el concepto de enclave se refiere al grupo de trabajadores en condición de discapacidad que es trasladado de un Centro Especial de Empleo a una empresa ordinaria con el fin de facilitar el tránsito a un entorno ordinario. Lo anterior implica que los Centros Especiales de Empleo deben tener una plantilla conformada en mayor medida por personas con discapacidad. En materia de forma, siguiendo al autor en mención, en el caso español por ejemplo, existe la exigencia de que el convenio entre empresa contratista y enclave se lleve a cabo por escrito y, por lo regular, tiene una duración mínima y una máxima⁷³

Existen otras medidas de inclusión laboral como el teletrabajo y la responsabilidad social empresarial que, aunque no van dirigidas exclusivamente al colectivo de personas con discapacidad, pueden ser aplicables al mismo, tal como lo mostraremos a continuación.

3.2.7 El teletrabajo y la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

⁷³ En el caso español la duración mínima del enclave es de tres meses y la máxima de tres años.

El primer término empleado para referirse a esta figura fue *telecommuting*, lo cual significa teledesplazamiento. Fue atribuida en 1973 a Jack Nilles quien en un primer momento la utilizó en su publicación *The telecommunications transportation trade –off* para referirse según De Andrés, Olano y Lete (2001) a aquella sustitución de los desplazamientos al trabajo por las llamadas tecnologías de la información que permiten realizar actividades laborales sin necesidad de traslados a la empresa. En términos más simples, tal como lo señalaran estos autores, la figura a la que nos referimos podría describirse como la posibilidad de llevar el trabajo al trabajador en vez del trabajador al trabajo. Una década después, en los años ochenta del siglo XX, parafraseando a Korte y Wynne (1996), el teletrabajo es el que se realiza desde el domicilio con carácter permanente. En esos años se decía que podría generar riesgos como llevar a la persona a aislarse del entorno social, así como también se podía ver afectada su supervisión. Sin embargo, diversos factores como la crisis económica de orden mundial que tuvo lugar en los años noventa, trajeron consigo que las empresas percibieran el teletrabajo de una manera distinta, como una manera no solo de disminuir los costos sino también de lograr una mayor flexibilización en la producción.

En cuanto a una definición más precisa del teletrabajo, aunque diversos organismos internacionales como la OIT⁷⁴ y la Comisión Europea han establecido lineamientos de cara a homogenizar este concepto, lo cierto es que como se comparte con Di Martino (2001), en la actualidad no existe un consenso respecto a lo que debe entenderse por teletrabajo y por el contrario se aprecian múltiples definiciones al respecto. Pese a lo anterior, podría decirse en términos generales que el teletrabajo, siguiendo a Salazar (2007), es una forma flexible de organización del trabajo, que radica en el desempeño de éste fuera del lugar habitual de trabajo, durante parte o todo el horario laboral, teniendo la posibilidad de realizarse bien sea a tiempo

⁷⁴ la OIT, en el Convenio sobre el Teletrabajo del año 2002 define el teletrabajo como una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación –TIC– para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo. Sin embargo esta definición se ha prestado a malas interpretaciones, al hablar de servicios a terceros, conllevando sin querer una deslaborización de las relaciones de derecho laboral bajo esta modalidad contractual.

parcial o completo. Comprende múltiples actividades y demanda la utilización frecuente de las llamadas tecnologías de la información y la comunicación para lograr una comunicación eficaz entre el trabajador y empleador. Además de ello, se trata de una forma de trabajo que puede realizarse por cualquier persona indistintamente de su género, edad y condición física o mental. Tratándose de las personas con discapacidad, se entiende, de acuerdo con este autor, como una figura que les brinda la posibilidad de acceder al empleo y ejercer su derecho al trabajo plenamente.

En cuanto a los tipos de teletrabajo, en la literatura se reconocen diversas formas organizacionales dentro de las cuales caben: el teletrabajo regular, teletrabajo en alternancia, teletrabajo móvil, teletrabajo autoempleo y dentro de este último se alude al trabajo en exclusividad para una sola organización y el trabajo sin exclusividad para diversas organizaciones. A continuación, en la tabla 7 se encontrará las principales diferencias enfocadas desde la definición y el tiempo de trabajo de cada una las formas de teletrabajo.

Tabla 7. Tipología del teletrabajo

Forma organizacional	Definición	Tiempo de trabajo
Teletrabajo regular	La actividad se desarrolla de forma permanente en el hogar.	Los empleados trabajan la totalidad del tiempo en el hogar.
Teletrabajo en alternancia	La actividad en el hogar se alterna con la presencia en la empresa.	Los empleados ocasionalmente trabajan desde su hogar (mínimo un día por semana).
Teletrabajo móvil	Realizan viajes de negocios empleando tecnologías de la información y la comunicación en un lugar de trabajo móvil o temporal.	Trabajan más de 10 horas por semana fuera del domicilio y tienen acceso a una comunicación con la empresa mientras viajan.
Teletrabajo autoempleo: trabajo en exclusividad para una sola organización	Se trata de trabajadores que realizan su trabajo únicamente para su propia organización.	Auto empleados que solo trabajan para su propia organización
Teletrabajo autoempleo: trabajo sin exclusividad para varias organizaciones	Se trata de trabajadores autónomos que también trabajan para otras organizaciones.	Auto empleados que también trabajan para otras organizaciones

Fuente: Elaboración propia a partir del texto De Andrés, G., Olano Ocariz, M., & Lete Murugarren, A. (2001).

En cuanto al teletrabajo y las personas con discapacidad desde una perspectiva general, de acuerdo con Balbinder & Maciel (2009), existen diferentes discursos que de alguna manera podrían paralizar la consecución de acciones de cara a garantizar el acceso al empleo de las personas en condición de discapacidad por medio del teletrabajo. Dentro de ellos, se alude, entre otros aspectos, a que esta figura cuando funciona para la persona con discapacidad física en los casos en que hay movilidad reducida, aísla a la persona con discapacidad y no permite que se la visibilice. En este sentido, siguiendo a los autores mencionados, las novedades incorporadas por las tecnologías de la información y la comunicación en el campo del trabajo, implican diversos ajustes de tipo estructural que comprendan no solo desarrollo normativo, disponibilidad tecnológica, promoción de la medida abarcando la formación del colectivo de personas con discapacidad y el desarrollo de programas dirigido a la inclusión laboral de los mismos a través del teletrabajo, sino que también requieren un cambio cultural complejo.

También desde mucho tiempo atrás, según Boza (2013), se alude a las ventajas del teletrabajo como una alternativa para el empleo de las personas con discapacidad, en especial para aquellas que presentan serios problemas de movilidad, de salud o incluso para quienes se encuentran muy distantes de la empresa. En dicho orden de ideas, para algunas personas con discapacidad, el teletrabajo podría convertirse en la única modalidad que puede garantizar su acceso al empleo. Sumado a ello, para otra parte del colectivo en estudio, poder trabajar desde sus casas a través de esta modalidad podría repercutir positivamente en los resultados⁷⁵. En este sentido, según Hesse (1995), el teletrabajo podría ser empleado como una herramienta para romper las barreras del entorno que obstaculizan la inclusión laboral de quienes viven con un tipo de discapacidad.

Entre las distintas posiciones que se presentan frente al teletrabajo de cara al acceso al empleo de las personas con discapacidad, la pregunta a resolver sería: ¿Podría esta modalidad de trabajo ser viable para la inclusión laboral de personas con discapacidad? Aunque vale la pena aclarar que, si bien esta medida no fue diseñada exclusivamente para el colectivo de personas

⁷⁵ Según Boza (2013), los teletrabajadores con discapacidad que practican el teletrabajo a tiempo parcial se sienten más satisfechos, al no experimentar una sensación de aislamiento y poder relacionarse cara a cara con sus compañeros y responsables.

con discapacidad, sí han existido diversos estudios como se mostrará a continuación en los que se discute justamente la viabilidad de esta figura como medida de inclusión laboral para las personas en condición de discapacidad.

En este sentido, siguiendo a Di Martino (2001), algunos investigadores proponen que el teletrabajo es específicamente adecuado para personas con discapacidad. Lo anterior debido a que, entre otras razones, el teletrabajo permite a la persona prescindir de los desplazamientos en medios de transporte que por lo regular están pobremente adaptados a sus necesidades. No obstante, de acuerdo con este autor, el teletrabajo también podría conllevar que la persona sea aislada y marginada. Y, además podrían asumirse el riesgo de que se aplique la figura del teletrabajo en forma generalizada a todas las personas en condición de discapacidad sin tener en cuenta las necesidades y requerimientos específicos, de acuerdo a la condición en la que se encuentren. Resulta necesario que la adopción del teletrabajo como una medida de inclusión para las personas con discapacidad esté precedida de un análisis específico de cada caso que permita determinar cuál de las modalidades de teletrabajo es la más idónea de acuerdo a las necesidades particulares de las personas con discapacidad.

Por su parte, según Salazar y Pacheco (2006), uno de los principales elementos del teletrabajo es la ausencia o disminución de los desplazamientos de los teletrabajadores, dado que, de esta manera, las personas con discapacidad principalmente aquellas que tienen serios problemas de movilidad podrían incorporarse al mundo del trabajo a través de esta modalidad, generando nuevas formas de empleo y mejores expectativas de ocupación para este sector de la población. En suma, predomina la perspectiva del teletrabajo como una forma de trabajo que puede contribuir para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Sin embargo, es importante analizar las circunstancias que rodean cada caso para determinar la viabilidad de esta medida, la modalidad adecuada y los ajustes razonables requeridos para implementarla.

3.2.8 La responsabilidad social empresarial y la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Carroll (1999) ubica dentro de la literatura científica, el año 1953 como punto de partida del concepto Responsabilidad Social Empresarial (en adelante RSE), con la publicación del libro “Social Responsibilities of the Businessmen” de Howard Bowen. Según Barañano (2009), en dicho momento, al igual que hoy la RSE hacía referencia a las responsabilidades de carácter ético que las empresas asumen voluntariamente y no constituyen una forma de responsabilidad jurídica

En la doctrina se reconocen diversos alcances del término RSE, McWilliams y Siegel (2000:117) se refieren a este concepto como “Un conjunto de actividades empresariales voluntarias orientadas a promover el bien social, más allá de los intereses económicos empresariales y de lo que es exigido por ley”. Por su parte, Peña (2018: 51), entiende por esta, “la forma correcta de gestionar las organizaciones y tiene como fin aportar y contribuir al bienestar y a la mejora de la calidad de vida de las personas que integran la sociedad, dentro de un marco de desarrollo económico, social y ambiental sostenible que vele por el equilibrio rentabilidad empresarial - medio natural - sociedad y promueva integralmente en toda la cadena de valor el respeto de los derechos humanos”.

De acuerdo con la Comisión Europea (2001), la responsabilidad social empresarial tiene lugar cuando las empresas, de manera voluntaria, en sus operaciones comerciales y en su aspecto relacional, se preocupan por lo social y deciden contribuir en este aspecto. Esta contribución podría entenderse, siguiendo a Legarreta, y Torrecilla (2009). como el conjunto de compromisos que asumen las empresas y las instituciones, ya sean públicas o privadas, en el campo económico, social e incluso medioambiental, que constituyen un valor agregado al cumplimiento de sus obligaciones legales y aportan más de lo que se les exige al progreso social y económico. Por ello, de acuerdo a estos autores, hay que entender que al acatar las normas legales o convencionales no se entiende que una empresa sea socialmente responsable, dado que se trata de obligaciones que debe cumplir en todo caso; pero este sí es sin duda el primer

paso que debe darse de cara al desarrollo de políticas que, avanzando un poco más, van a constituir el plus de la llamada responsabilidad social.

Así las cosas, podemos apreciar que no en todos los casos contratar a personas con discapacidad convierte a una empresa en socialmente responsable. Esto dependerá de si se trata del acatamiento de una obligación legal o de un compromiso más allá de lo que consagra el legislador, que se convierte en valor agregado. En el primer caso no habría responsabilidad social en vista de que lo único que estaría haciendo sería cumplir con lo establecido en la normatividad como le corresponde. Pero en la segunda hipótesis, indudablemente podría afirmarse que se trata de una circunstancia en la que la empresa asume el carácter de socialmente responsable en vista de que, pese a no tratarse de una exigencia para ella, voluntariamente decide hacer la mencionada contratación y de esta manera aporta no solo en la inclusión laboral de las personas con discapacidad sino también en el progreso social y económico de la región⁷⁶.

Entrar a determinar de forma específica cuándo se está frente responsabilidad social empresarial y cuando no, en ocasiones no es tan sencillo. Algunos ejemplos claros de responsabilidad social empresarial aplicada al empleo de personas en condición de discapacidad podrían ser, siguiendo a Esteban y Rojo (2009): la contratación de personas con discapacidad en un porcentaje mayor al exigido por la normatividad del país o cuando se hace en casos de trabajadores que se encuentran afectados de especiales dificultades. También podría considerarse dentro de la responsabilidad social empresarial elaborar planes de igualdad de discapacidad en desarrollo, así como la financiación de un programa interno de apoyos laborales para personas con discapacidad. Y, por el contrario, no debe entenderse como responsabilidad social empresarial la compra de bienes y servicios como medida alternativa al

⁷⁶ En el caso español por ejemplo de acuerdo a Esteban y Rojo (2009) la obligación de contratar a personas con discapacidad solo recae en aquellas empresas que tienen más de 50 trabajadores, es decir en empresas grandes, luego se entendería que si estas empresas cumplen con la cuota establecida por el legislador no por ello serían socialmente responsables. No obstante, si en el mismo caso, una empresa de menos de 50 trabajadores contrata trabajadores con discapacidad sin tener la obligación de hacerlo de acuerdo a lo que establece la normatividad jurídica al respecto, este compromiso sí haría que la empresa se considere socialmente responsable.

cumplimiento eficaz de la cuota de reserva de empleo de las personas con discapacidad cuanto se trata de una obligación legal.⁷⁷

Después de examinar el alcance que la doctrina les atribuye a las diversas estrategias de inclusión laboral que se reconocen en el caso de las personas con discapacidad, continuaremos con el análisis de cuáles de dichas estrategias tienen aplicación en el ordenamiento jurídico y político colombiano, y estudiaremos su contenido y sus limitaciones.

3.3 Las medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico y político colombiano

En el caso de los trabajadores con discapacidad, el fomento del empleo para la inclusión laboral en igualdad de condiciones se convierte, de acuerdo a Rodríguez (2010), en uno de los problemas con mayor connotación social en la actualidad. El mandato constitucional establecido en artículo 13 de la Constitución Política colombiana de 1991 en cuanto al establecimiento de una igualdad real y efectiva en el trabajo exige, para el caso de las personas con discapacidad, el desarrollo de estrategias que corrijan las desigualdades iniciales. Ya desde antes de esta Constitución, a través de la Ley 82 de 1988 mediante la cual se aprobó el Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas, el legislador había mencionado la necesidad de una política para garantizar la existencia de medidas de cara a promover las oportunidades de empleo para estas personas en el mercado ordinario de trabajo. En dicho sentido, el Decreto 2177 de 1989 en virtud del cual se desarrolló la mencionada ley, contemplaba como una de sus estrategias estímulos especiales de las entidades de seguridad social para los empleadores que contrataran a los trabajadores que la ley llamaba inválidos⁷⁸.

⁷⁷ Sin embargo, parafraseando a Esteban y Rojo (2009) cuando la compra de bienes o servicios a un centro especial de empleo es efectuada por una empresa que no tiene la obligación de reservar una cuota de empleo para personas con discapacidad entonces debe entenderse que si se trata de Responsabilidad social empresarial. toda compra de bienes o servicios a CEE realizada por empresas no afectadas por la obligación de reserva del empleo si debe concebirse como responsabilidad social.

⁷⁸ En ese momento, la ley 82 de 1988 empleaba el término de personas inválidas para referirse a aquellas cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado, así como su progreso en éste, se encuentran limitadas debido a una deficiencia de tipo físico, mental o sensorial reconocida previamente.

Pero fue a partir de la Constitución Política de 1991, con la Ley 361 de 1997 y las leyes expedidas con posterioridad, que el tema de las medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con discapacidad tomó mayor fuerza en el país, sin decir que estas estrategias hayan logrado su completo desarrollo. El legislador aporta una definición de lo que debe entenderse por acciones afirmativas solo hasta el año 2013 mediante la Ley 1618, a través de la cual se busca garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas en condición de discapacidad, se definen las acciones afirmativas como todas aquellas políticas o medidas direccionadas a favorecer a personas o grupos con algún tipo de discapacidad, con la finalidad de eliminar o disminuir las desigualdades y barreras que las afectan⁷⁹.

Así, a continuación, se analizará cada una de las estrategias o medidas de acción positiva que se reconocen en el ordenamiento jurídico y político colombiano con el fin de precisar su alcance y sus límites, para finalmente en el último aparte señalar los retos que presenta cada una de estas estrategias de cara a garantizar la inclusión laboral del colectivo en estudio.

3.3.1 La incentivación económica en el ordenamiento jurídico y político colombiano como medida de inclusión laboral para personas en situación de discapacidad.

En el ordenamiento jurídico y político colombiano se identifican algunas medidas de incentivación económica que se dirigen a promover el acceso al empleo de las personas en situación de discapacidad en el mercado de trabajo. Dentro de ellas podrían mencionarse: el derecho a reducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año gravable a los trabajadores en situación de discapacidad⁸⁰. Asimismo, pueden disminuir en un 50% la cuota de aprendices⁸¹ y se menciona también el establecimiento de

⁷⁹ Las barreras pueden ser de diversos tipos; actitudinales, sociales, culturales o económicas.

⁸⁰ Los presupuestos para que esta medida pueda aplicar son: por una parte, que se trate de una persona en situación de discapacidad que tenga un porcentaje de pérdida de la capacidad laboral no inferior al 25% y por la otra, que la empresa esté obligada a presentar declaración de renta y complementario. Lo anterior de conformidad con el artículo 31 de la ley 361 de 1997. Asimismo, para acreditar la discapacidad se debe presentar el correspondiente certificado de discapacidad.

⁸¹ Por supuesto ello implica que debe tratarse de una empresa que tenga la obligación de responder por una cuota de aprendices. En el caso colombiano, de conformidad con el artículo 32 de la ley 789 de 2002, esta obligación recae en aquellas empresas privadas, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción, que ocupen un número de trabajadores no inferior a quince (15) y las empresas industriales y comerciales del Estado y las de economía mixta del orden nacional, departamental, distrital y municipal estarán obligadas a la vinculación de aprendices en los términos de esta ley. Por regla general,

líneas de crédito blando para la puesta en marcha y creación de empresas pequeñas y medianas dirigidas a producir materiales, equipos y accesorios que posibiliten a las personas en situación de discapacidad la realización de actividades ordinarias o que sean útiles para prevenir, restaurar o corregir su condición de discapacidad⁸².

Otro beneficio económico para las empresas que vinculan personas con discapacidad se encuentra en el artículo 13 de la Ley 789 de 2002 mediante la cual se dictan normas de cara a apoyar el empleo y ampliar la protección social al estipular que estarán excluidos del pago de aportes al Régimen del Subsidio Familiar, al Servicio Nacional de Aprendizaje, (SENA), y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (ICBF), aquellos empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002, que cumplan con características específicas dentro de las que se señala a las personas con disminución de su capacidad laboral superior al veinticinco por ciento (25%)⁸³.

Adicionalmente la Ley 1429 de 2010, reglamentada por el Decreto 4910 de 2011, que busca formalizar y generar empleo, establece beneficios de carácter tributario para aquellos empleadores que vinculen laboralmente a nuevos empleados que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan una condición de discapacidad. Dentro de los incentivos económicos, encontramos que los empleadores podrán tomar los aportes al SENA, al ICBF y a las cajas de compensación familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de garantía de pensión mínima correspondientes a los nuevos

la cuota de aprendices corresponde a 1 aprendiz por cada 20 trabajadores y uno adicional por fracción de diez (10) o superior que no exceda de veinte.

⁸² El artículo 34 de la ley 361 de 1997 indica que le corresponde al gobierno a través del Ministerio de desarrollo promover estas ayudas siempre que se cumpla con las finalidades mencionadas y no menos del 80% de la planta esté conformado por personas en situación de discapacidad.

⁸³ Cabe anotar también que, por una parte, los trabajadores no deben devengar más de tres salarios mínimos y por la otra, dentro de las condiciones que las empresas deben acreditar para acceder al beneficio en mención está que el valor de los aportes a dichas entidades al momento y durante toda la ejecución del contrato debe ser igual o superior a la suma aportada durante el período inmediatamente anterior a la contratación, ajustada por el IPC certificado por el DANE y no deben existir deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y Cajas de Compensación Familiar.

empleos como descuento tributario para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios⁸⁴.

3.3.2 La cuota de reserva en el ordenamiento jurídico y político colombiano.

En el caso colombiano, el tema de determinar una cuota de reserva en favor de las personas con discapacidad como medida para facilitar su acceso al empleo en el mercado del trabajo es aún incipiente y reciente, pese a las diversas normas y lineamientos de política pública que se dirigen a promover la inclusión laboral de este colectivo. En principio, según la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad, no se contempla como tal un sistema de cuotas, pero sí en términos generales se estipula un sistema de preferencias y garantías para aquellas personas del sector privado que vinculen en sus nóminas por lo menos un 10% de sus empleados en condición de discapacidad. Dentro de las preferencias y garantías se consagran aspectos como: la preferencia en igualdad de condiciones en procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos, indistintamente de si son de carácter público o privado; la prelación en el otorgamiento de créditos subvenciones⁸⁵; la preferencia en igualdad de condiciones de los productos, bienes y servicios que provengan de entidades sin ánimo de lucro, conformadas por personas en situación de discapacidad; y la preferencia entre los elegibles en casos de empates que se

⁸⁴ No obstante, para que el empleador pueda disfrutar de dichos incentivos económicos de tipo tributario debe cumplir con los siguientes requisitos de conformidad con el artículo 13 de la ley 1429 de 2010: el descuento tributario tendrá una vigencia de tres años consecutivos por empleado; solo procederá para empleos nuevos y no en casos de remplazo de personal o con posterioridad a una fusión de empresa; la vinculación no podrá tener lugar a través de empresas de servicios temporales y debe certificarse la condición de discapacidad del empleado. Las sumas de dinero solicitadas como descuento no pueden entenderse como deducción, los aportes en los que se basa el aporte deben pagarse oportunamente; cuando se trata de una empresa nueva el descuento puede aplicar a partir del periodo gravable posterior a su conformación; debe tenerse las pruebas tanto de la panilla integrada de liquidación de aportes relativa al último mes del año anterior al que se requiere el descuento como de los pagos a partir de los cuales se pide el beneficio en mención.

⁸⁵ Esto bajo la condición de que estén orientados a la materialización de planes y programas que conlleven la participación activa de las personas en situación de discapacidad.

produzcan en concursos de cara al ingreso al servicio público⁸⁶ y en la operación de conmutadores telefónicos⁸⁷.

Sumado a lo anterior, el Decreto 1510 de 2013 por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública, en su artículo treinta y tres estipula que en caso de persistencia de empates, la entidad estatal deberá aplicar unas reglas dentro de las que se incluyen las propuestas presentadas por el oferente que acredite que por lo menos el 10% de su nómina está en condición de discapacidad.

En el mismo sentido, mediante la Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, se estipula que el Gobierno debe reglamentar aspectos como, en primer lugar, una puntuación adicional en los procesos de licitación pública y concurso de méritos para las empresas que en su planta de personal tengan personas con discapacidad contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas⁸⁸; y en segundo lugar, un sistema de preferencia aplicable a los procesos de adjudicación y celebración de contratos de organismos estatales para quienes vinculen laboralmente a personas con discapacidad debidamente certificadas⁸⁹, en un porcentaje mínimo del 10% de su planta de trabajadores.

En cuanto al primer aspecto relativo al establecimiento de una puntuación adicional en los procesos de licitación pública y concursos de méritos para las empresas cuya planta de personal tenga personas con discapacidad, este fue regulado por el Decreto 392 del 26 de febrero de 2018 mediante el cual se prevé la asignación de un 1% del total los puntos estipulados en el pliego de condiciones a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con

⁸⁶ Siempre y cuando no resulten incompatible o insuperable frente al trabajo ofrecido, y después de haberse agotado todos los medios posibles de capacitación.

⁸⁷ Según el artículo 30 de la ley 361 de 1997, esta preferencia tiene ocurrencia cuando se trata de una entidad estatal que tiene conmutadores telefónicos y de personas en situación de discapacidad severa y profunda distinta a la auditiva.

⁸⁸ Numeral 1 del artículo 13 de la ley 1618 de 2013.

⁸⁹ Numeral 7 del artículo 13 de la ley 1618 de 2013.

discapacidad en su planta de personal⁹⁰. No obstante, la misma norma establece también el número mínimo de trabajadores con discapacidad exigido dependiendo del número total de trabajadores de la planta de personal del proponente así:

Tabla 8 Número de trabajadores con discapacidad exigido a los proponentes

Número total de trabajadores de la planta de personal del proponente	Número mínimo de trabajadores con discapacidad exigido
Entre 1 y 30	1
Entre 31 y 100	2
Entre 101 y 150	3
Entre 151 y 200	4
Más de 200	5

Fuente: Esta tabla fue de elaboración propia a partir del Decreto 392 de 2018.

En lo atinente al segundo aspecto relacionado con la creación de un sistema de preferencia aplicable a los procesos de adjudicación y celebración de contratos de organismos estatales para quienes vinculen laboralmente a personas con discapacidad debidamente certificadas, en un porcentaje mínimo del 10% de su planta de trabajadores, el Decreto 1082 de 2015 contempló justamente la preferencia de la propuesta que fuere presentada por aquel oferente que acredite en las condiciones establecidas en la ley que por lo menos el diez por ciento (10%) de su nómina está en condición de discapacidad a la que se refiere la Ley 361 de 1997⁹¹

El Decreto 2011 de 2017 a través del cual se pretende establecer el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en las entidades del sector público. Una de las novedades en este Decreto es que por primera vez se contempla de forma específica en el sector público un mínimo de cargos que debe direccionarse a personas en situación de discapacidad. Y los porcentajes establecidos para cada caso, dependerán del tamaño de la planta y deberán aumentar progresivamente de acuerdo con los plazos establecidos para su implementación: 31 de diciembre de 2019, 31 de diciembre de 2023 y 31 de diciembre de 2027.

⁹⁰ De conformidad con el artículo 2 del decreto citado, los requisitos para tener derecho al puntaje adicional son: certificar el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del proponente y acreditar el número mínimo de personas con discapacidad en su planta de personal

⁹¹ Y en aquellos casos en que la oferta es presentada por un consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura, de acuerdo al Decreto en estudio, la entidad del Bloferente que acredite que el diez por ciento (10%) de su nómina está en condición de discapacidad, debe participar de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) en el consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura y aportar mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta.

A continuación, podrá apreciarse en la tabla los porcentajes de vinculación de trabajadores en situación de discapacidad en el sector público, dependiendo del tamaño de la planta así como los plazos fijados para implementarlos.

Tabla 9. Porcentajes de vinculación de trabajadores en situación de discapacidad en el sector público.

Tamaño de la planta	Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad	Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad	Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad
	Al 31 de diciembre de 2019.	Al 31 de diciembre de 2023	Al 31 de Diciembre de 2027
1. Plantas entre 1000 empleos 1 y 1000 empleos	2%	3%	4%
2. Plantas entre 1001 Y 3000 empleos	1%	2%	3%
3. Plantas mayores de 3001 empleos	0.5%	1%	2%

Fuente: Esta tabla fue tomada del Decreto 2011 de 2017 por medio del cual se establece el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en las entidades del sector público.

Otras novedades que podrían señalarse en relación con el Decreto estudiado son que, por una parte, el porcentaje establecido puede cumplirse incluso en los casos en que se trate de personas que ya fueron vinculadas previamente indistintamente del nivel jerárquico y de la forma de vinculación laboral. Y por otra parte, se trata de una obligación que de conformidad con el artículo treinta y uno de la Ley 1618 de 2013⁹² en caso de incumplirse por parte de los empleados públicos; los trabajadores oficiales; los miembros de corporaciones de elección popular; los contratistas del Estado y los particulares que cumplan funciones públicas, del

⁹² Distinto a lo que ocurre en casos como el previsto en el derecho español consistente en el pago de una suma económica como medida alternativa en circunstancias de incumplimiento de la obligación de cuota que ha generado más de una crítica, se considera en principio apropiado para el caso colombiano establecer como consecuencia frente al incumplimiento de la cuota fijada, a configuración de una falta grave en términos disciplinarios, dado que en lugar de flexibilizar la obligación lo que se está haciendo es darle mayor carácter vinculante a la misma, evitando que las se exonere a entidades públicas de la vinculación de trabajadores con discapacidad pagando una suma de dinero.

orden nacional, departamental y municipal, en el sector central y descentralizado, y en cualquiera de las ramas del poder, se considerará falta grave en los términos del régimen disciplinario. De acuerdo con la ley 1952 de 2019 por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, el servidor público está sometido a las siguientes sanciones cuando la falta es grave: Suspensión en el ejercicio del cargo de tres a veinticuatro meses e inhabilidad especial por el mismo tiempo en caso de ser dolosa y suspensión en el ejercicio del cargo de uno a dieciocho meses o inhabilidad especial por el mismo tiempo si se tratare de una conducta culposa.

3.3.3 Talleres protegidos como medida de inclusión laboral en el ordenamiento jurídico colombiano.

En el ordenamiento jurídico colombiano, con el Decreto 3132, por medio del cual se creó el Consejo Nacional de Rehabilitación como entidad asesora del gobierno y además se dictaron otras normas en materia de rehabilitación y empleo de inválidos, ya se habían mencionado los talleres protegidos desde 1968, al señalar dentro de las funciones atribuidas a dicho Consejo la creación de los mismos⁹³. Posteriormente, con el Decreto 3192 del mismo año⁹⁴, se alude nuevamente a esta figura, al especificar que se deberán realizar las inversiones o contrataciones de cara a la construcción de dichos talleres a cargo del Fondo Rotatorio de Rehabilitación.

Veintinueve años después, con la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social para las personas en situación de discapacidad, se retoma el tema de los talleres protegidos señalando que el gobierno debe establecer programas de empleo protegido para aquellos casos en que la situación de discapacidad no permita la inserción al sistema competitivo⁹⁵. Y adicionalmente, se contemplan una serie de lineamientos respecto a la remuneración que deben recibir quienes laboren en talleres protegidos, estableciendo que estos no pueden recibir una suma de dinero inferior al 50% del salario mínimo, salvo en aquellos casos en los que todavía se encuentre la persona en terapia, dado que en esta circunstancia la

⁹³ Ver el artículo 11 del decreto 3132 de 1968.

⁹⁴ Ver el artículo 3 del decreto 3192 de 1968 que modificó el artículo 11 del decreto 3132 de 1968.

⁹⁵ Ver el artículo 22 de la ley 361 de 1997.

remuneración mínima es mayor y en consecuencia no podrán recibir menos del 75% del salario mínimo⁹⁶.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la sentencia C-810 de 2007⁹⁷, debe entenderse por talleres protegidos aquel lugar en donde las personas que tienen condiciones especiales de discapacidad llevan a cabo actividades dirigidas a desarrollar destrezas de tipo laboral, contando con la orientación permanente de instructores con el fin de formarlos o prepararlos según sus habilidades y siempre que fuere posible, para lograr la transición o paso a un empleo ordinario, facilitándoles, mientras ello ocurre, la realización de ciertas actividades formativas que en términos generales son conocidas como “trabajo protegido”. Dentro de los diversos tipos de talleres protegidos que se reconocen, se destacan los terapéuticos, aquellos que se orientan a la producción, y los intermedios que combinan elementos de ambos modelos⁹⁸. En el caso colombiano una de las grandes controversias que se presenta es la determinación de la naturaleza y el alcance atribuido a los mismos por la Ley 361 de 1997. De acuerdo con la sentencia que comentamos, los talleres protegidos tienen por objeto en nuestro país actividades formativas, de integración social o de rehabilitación sin ánimo de lucro para quienes organizan el taller de personas con discapacidad severa y en dicho sentido, no se reconoce para ellas la existencia de una relación laboral⁹⁹.

⁹⁶ Se dio el caso de una demanda de inconstitucionalidad presentada por unas ciudadanas que consideraban que la reducción porcentual de la remuneración contemplada en el artículo 32 de la ley 361 de 1997 recibida por las personas en condición de discapacidad que se encuentran laborando en los talleres protegidos constituye una discriminación salarial además de vulnerar derechos como la dignidad humana, la igualdad, el derecho al trabajo, entre otros. Sin embargo, en dicha oportunidad la corte Constitucional declaró exequible dicha disposición bajo el entendido de que el objeto de los talleres es formativo, de integración y rehabilitación y, por lo tanto, no persigue ánimo de lucro y no genera la existencia de una relación laboral entre las personas con discapacidad severa que se encuentran en los mismos y el taller respectivo.

⁹⁷ A partir de lo establecido en el artículo 32 de la ley 361 de 1997.

⁹⁸ Según la sentencia de la Corte Constitucional C-810 de 2007, cuyo magistrado ponente fue Rodrigo Escobar Gil, los talleres protegidos terapéuticos son entidades de carácter público o privado que tienen por objetivos capacitar, formar, adaptar a la persona en situación de discapacidad de cara a la integración laboral de la misma en el mercado ordinario. Mientras que los talleres protegidos se encuentran conformados por lo regular por personas en situación de discapacidad, que tienen edad para trabajar y que han sido formadas o preparadas para desarrollar una actividad en dicha entidad debido a que su condición no les permite obtener un empleo en el mercado ordinario de trabajo. Esta segunda categoría ha dado lugar en otros países como España y Francia al establecimiento de una reglamentación especial para estos centros, distinta del sistema ordinario laboral.

⁹⁹ Sumado a lo anterior, en la sentencia en estudio también se aportan interesantes alcances respecto a la naturaleza de los talleres protegidos en el caso colombiano, dado que, por una parte, la simple utilización del verbo laborar en el artículo 32 de la ley 361 de 1997 no implica que la actividad que se despliega en los talleres genere una relación de trabajo igual a la establecida en el régimen laboral común y, por otra parte, el

3.3.4. Empleo con apoyo.

En Colombia no se consagra en forma expresa una reglamentación en la normatividad jurídica y en los lineamientos de política pública del empleo con apoyo (en adelante ECA) como una estrategia a través de la cual las personas en situación de discapacidad puedan ejercer el derecho al trabajo. El Ministerio de Protección Social (2010) dentro de los parámetros diseñados de cara a la elaboración de un modelo integral de atención de carácter sociolaboral para las personas con discapacidad, estipula el modelo de empleo apoyado conocido como ECA, el cual tiene como objetivos principales: facilitar que las personas en situación de discapacidad puedan obtener un trabajo ordinario y remunerado, contribuir en la formación de estas personas en el lugar de trabajo, incluir en el ámbito del trabajo a las personas con discapacidad leve y severa y, posibilitar que el trabajador pueda conservar su puesto de trabajo a través de un acompañamiento permanente en su actividad laboral. Asimismo, se reconocen como elementos constitutivos de dicho modelo la existencia de un preparador laboral¹⁰⁰, la del trabajador apoyado¹⁰¹ y la de la entidad que asume la calidad de empleadora¹⁰².

El empleo con apoyo tiene diferentes modalidades como a continuación se observará a través de la siguiente tabla.

planteamiento de la rehabilitación como uno de los propósitos principales de los talleres protegidos de tajo desvirtúa la existencia de una relación laboral entre la persona que tiene una condición de discapacidad severa y el taller protegido.

¹⁰⁰ Se trata de aquella persona que prepara, apoya y realiza un seguimiento permanente al trabajador en el desarrollo de sus actividades laborales. Esta figura de acuerdo al Ministerio de protección social (2013) puede tener diversas funciones en relación con la entidad que dirige el programa, el trabajador que apoya y la familia del trabajador que es apoyado. En el primer caso, dentro de las labores que debe realizar se encuentran: preparar y desarrollar el programa individual del trabajador que se apoya además de las evaluaciones permanentes, informar sobre la forma como se comporta, adapta y aprende el trabajador apoyado las labores en el trabajo. En el segundo caso, podrían señalarse aspectos tales como; entrenar en el trabajo, apoyar, orientar, colaborar en el proceso de adaptación laboral, facilitar el desarrollo de las relaciones interpersonales, buscando en últimas, la plena incorporación del trabajador apoyado. Y finalmente, en el tercer caso, se podrían señalar aspectos; conseguir datos para facilitar la incorporación en el trabajo y promover la participación plena de la familia en el desarrollo del programa.

¹⁰¹ Es aquella persona con discapacidad severa que recibe ayuda del preparador laboral de cara a que pueda ingresar y tener estabilidad en su trabajo.

¹⁰² Es la entidad que suministra el trabajo y establece una relación laboral con el trabajador en la que se permite la intervención del preparador laboral.

Tabla 10. Modalidades de empleo con apoyo

Modalidad	Alcance
Los centros de empleo	Son el resultado de la colaboración entre un preparador laboral y un grupo de personas con discapacidad
Las brigadas móviles	A través de esta figura, se llevan a cabo labores por fuera de los ámbitos ordinarios de trabajo, en horarios regularmente especiales. Están conformadas por un preparador laboral y cuatro o cinco personas con discapacidad.
El trabajador con apoyo individual	En esta modalidad el preparador laboral trabaja junto a una persona con discapacidad hasta conseguir su integración.

Fuente: Esta tabla es de elaboración propia a partir de la guía metodológica para la implementación del modelo de discapacidad e integración socio laboral propuesta por el Ministerio de protección social (2013).

3.3.5 El teletrabajo como estrategia de inclusión laboral para las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico y político colombiano.

El teletrabajo no es una estrategia dirigida exclusivamente a promover el acceso al empleo de las personas en condición de discapacidad. Desde la misma exposición de motivos¹⁰³ de la Ley 1221 de 2008, por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo en Colombia, el legislador advierte que esta figura se constituye en una estrategia importante capaz de integrar grupos vulnerables que no pueden acceder al trabajo debido a sus condiciones de vida, proporcionándoles la posibilidad de adaptarse al mercado de trabajo y contribuyendo a su calidad de vida y valor propio.¹⁰⁴

En cuanto a lo que se entiende por teletrabajo, cuando revisamos las normas, tenemos que en Colombia la Ley 1221 de 2008 reconoce el teletrabajo como:

“[...] aquella forma de organización laboral consistente en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros que emplea como soporte las tecnologías de la información y la comunicación –TIC– para la interacción entre el trabajador y la empresa”.

¹⁰³ Gaceta del Congreso N° 544 del 17 de noviembre de 2006.

¹⁰⁴ Según el párrafo 1° del artículo 3° de la ley 1221 de 2008 por la cual se regula la figura del teletrabajo en Colombia, los grupos que el legislador considera vulnerables son: personas en situación de discapacidad, población en situación de desplazamiento forzado, población en situación de aislamiento geográfico, mujeres cabeza de hogar, población en reclusión, personas con amenaza de su vida.

En la sentencia T-254 2016 de la Corte Constitucional para el caso de la población en condición de discapacidad, el teletrabajo se admite como una estrategia para combatir las barreras de acceso físicas que normalmente tienen esta población para acceder al trabajo y conservar un empleo. En casos en los que la discapacidad de un trabajador le genere barreras relacionadas con la movilización hasta el lugar de trabajo o su acceso al puesto destinado para tal fin, el empleador se encuentra en la obligación de otorgar el beneficio del teletrabajo, siempre que corresponda a una solicitud expresa del empleado o que sea el propio empleador quien lo proponga como una medida para mejorar no solo el servicio, sino también para realizar los ajustes razonables que permitan la realización plena del derecho al trabajo y al empleo, como se dispone en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Sumado a lo anterior, en relación con el teletrabajo desde una perspectiva general se contemplan diversas formas de trabajo como se apreciará en la tabla que se presenta a continuación:

Tabla 11. Formas de teletrabajo y conceptos

Formas de trabajo	Concepto
Trabajadores autónomos	Son aquellos que utilizan su propio domicilio o un lugar escogido para desarrollar su actividad profesional; puede ser una pequeña oficina, un local comercial. En este tipo se encuentran las personas que trabajan siempre fuera de la empresa y sólo acuden a la oficina en algunas ocasiones.
Trabajadores móviles	Son aquellos teletrabajadores que no tienen un lugar de trabajo establecido y cuyas herramientas primordiales para desarrollar sus actividades profesionales son las tecnologías de la información y la comunicación, en dispositivos móviles.
Suplementarios	Son aquellos teletrabajadores que laboran dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo lo hacen en una oficina.
Teletrabajador	Persona que desempeña actividades laborales a través de tecnologías de la información y la comunicación por fuera de la empresa a la que presta sus servicios

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del artículo de la ley 1221 de 2008 por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo.

Adicionalmente, esta Ley 1221 también estipula, por una parte, la necesidad de una política pública de fomento al teletrabajo con el fin de cumplir los objetivos del legislador¹⁰⁵; y por la otra, en cuanto a la población vulnerable, la cual comprende el colectivo de personas con discapacidad, esta ley señala la formulación de una política pública de incorporación al teletrabajo ¹⁰⁶. Hasta la fecha aún no se ha implementado política pública en el país en dicho sentido, siendo necesario que esto ocurra si se quiere contribuir a la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad.

Posteriormente, la Ley 1221 que venimos analizando fue reglamentada a través del Decreto 884 de 2012, el cual estableció, en términos más específicos las condiciones laborales especiales del teletrabajo que regulan las relaciones entre las partes: empleadores y teletrabajadores¹⁰⁷. Esta disposición estipula que por teletrabajo debe entenderse aquella forma de organización laboral que se lleva a cabo en el marco de un contrato de trabajo o de una relación laboral dependiente, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación –TIC– para el contacto entre trabajador y empleador, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo. Y en cuanto a los aspectos laborales, se estipula que en materia de vinculación se debe cumplir con los requisitos establecidos en la ley¹⁰⁸, indicando las condiciones del servicio, los medios tecnológicos, los ambientes requeridos, la forma de ejecución en tiempo y espacio, determinando los días y horarios en los que el teletrabajador realizará sus actividades, la responsabilidad en cuanto a la custodia de los elementos de trabajo, y las medidas de seguridad informática que debe tener el trabajador.

¹⁰⁵ El artículo 3 de la ley establece que la política pública de fomento al teletrabajo debe contener componentes como: infraestructura de telecomunicaciones, acceso a equipos de computación, aplicaciones y contenidos, divulgación y mercadeo, capacitación, incentivos, evaluación permanente y formulación de correctivos cuando su desarrollo lo requiera.

¹⁰⁶ Dentro del concepto de población vulnerable pueden ubicarse diversos grupos tales como: personas en situación de discapacidad, población en situación de desplazamiento forzado, población en situación de aislamiento geográfico, mujeres cabeza de hogar, población en reclusión, personas con amenazas a su vida, etc.

¹⁰⁷ De conformidad con el artículo 2 del Decreto 884 de 2012 se entiende por teletrabajador aquella persona que, en el marco de la relación laboral dependiente, utiliza las tecnologías de la información y comunicación como medio o fin para realizar su actividad laboral fuera del local del empleador, en cualquiera de las formas definidas por la ley.

¹⁰⁸ Según el decreto 884 de 2012, los requisitos que deben cumplirse son los consignados en el artículo 39 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social tratándose de trabajadores particulares y en las disposiciones vigentes que rigen las relaciones con los servidores públicos, y con las garantías a que se refiere el artículo 6° de la Ley 1221 de 2008.

También se establece que en esta modalidad de trabajo, cuando se trata de teletrabajadores en relación de dependencia, están presentes diversas obligaciones como: afiliación al sistema de seguridad social integral, a las cajas de compensación familiar, y también, cuando el teletrabajo sea ejecutado donde sea verificable el tiempo laborado y el teletrabajador a petición del empleador se mantiene más de lo previsto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social o en el Decreto-Ley 1042 de 1978 para los servidores públicos, el pago de horas extras, dominicales y festivos se les dará el mismo tratamiento de cualquier otro empleado. Adicionalmente, se refiere al Ministro del Trabajo como el coordinador general de la red de general del fomento al teletrabajo.

Finalmente, en cuanto a la figura del teletrabajo, la Resolución 2886 de 2012 se encarga de definir todas aquellas entidades que hacen parte de la llamada Red de Fomento del Teletrabajo¹⁰⁹.

3.3.6 Ajustes razonables.

Esta medida, aunque como se señalaba en el aparte anterior de este capítulo, no va dirigida al momento previo de la vinculación sino que tiene lugar después de que un trabajador en situación de discapacidad ha accedido al mercado de trabajo, es de vital importancia traerla a colación dentro de este capítulo dado que se convierte en una medida complementaria de aquellas que se dirigen a garantizar la vinculación de un trabajador en condición de discapacidad cuando ha obtenido un trabajo, permitiéndole que pueda mantenerse o gozar de estabilidad en el empleo y superar cada una de las barreras que se encuentran en su lugar de trabajo.

Según la Organización de las Naciones Unidas (2007), la expresión “ajustes razonables” se conoce como la obligación de proporcionar facilidades, tomar medidas, o llevar a cabo

¹⁰⁹ De conformidad con el artículo segundo de la resolución 2886 de 2012 proferida por el Ministerio de trabajo. esta red se encontrará integrada por diversas comisiones técnicas tales como: comisión técnica de fomento y difusión legal y organizacional, comisión técnica de formación y capacitación, comisión técnica de población vulnerable, comisión técnica de acceso y apropiación de tecnologías de la información y comunicación.

modificaciones efectivas o pertinentes, tales como realizar adaptaciones en la organización de un ambiente de trabajo, con la finalidad de eliminar las barreras que imposibilitan a una persona con discapacidad participar en una labor o recibir servicios en igualdad de condiciones con las demás. En el caso del empleo, esto podría traducir efectuar modificaciones materiales en el lugar de trabajo como, adquirir o cambiar equipos, facilitar un lector o intérprete o la capacitación o supervisión pertinentes, ajustar los procedimientos de examen de ingreso o evaluación, modificar la jornada de trabajo, entre otras, dependiendo de las circunstancias específicas de cada caso.

En Colombia de acuerdo con la Ley 1346 de 2009 en virtud de la cual se aprueba la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, se adopta la definición de ajustes razonables, establecida en el mencionado instrumento internacional, entendiendo por los mismos toda aquella modificación y adaptación que sea necesaria y adecuada, pero además, que no represente una carga desproporcionada cuando sea requerida en un caso específico para garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio del derecho al trabajo en igualdad de condiciones con los demás. Adicionalmente, en el literal i del artículo veintisiete de la Ley mencionada, se reconoce como una de las medidas pertinentes para promover el ejercicio del derecho al trabajo de las personas en condición de discapacidad, incluso aquellas que adquieren la misma con posterioridad a su vinculación la realización de ajustes razonables en el lugar de trabajo. Y, el artículo segundo señala expresamente cómo negar la implementación de los ajustes razonables cuando hay lugar a los mismos constituye una forma de discriminación basada en la discapacidad.

De igual forma la Ley estatutaria 1618 de 2013, a través de la cual se establecen disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, señala dentro de su objeto que una de las maneras como se busca garantizar y asegurar los derechos de las personas con discapacidad es a través de los ajustes razonables. En el numeral cuatro del artículo cinco de esta Ley también se establece como una de las acciones para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión, incorporar en los presupuestos y planes de inversión, todos aquellos recursos que sean necesarios para la

implementación de ajustes razonables que sean requeridos para que las personas con discapacidad puedan acceder a un determinado bien o servicio social.

No obstante, la figura de los ajustes razonables no ha sido reglamentada en materia de inclusión laboral¹¹⁰, lo que de alguna manera genera más de un interrogante, como pueden ser los siguientes: ¿quién o quiénes tienen la obligación en Colombia de realizar ajustes razonables?, ¿cuándo un ajuste se considera razonable?, ¿en qué circunstancias podría decirse que se está frente a una carga desproporcionada?, ¿qué entidad debería brindar la asesoría respecto a cómo deberían llevarse a cabo los ajustes?. Despegar estos interrogantes permitiría la implementación efectiva de esta medida y garantizar a las personas con discapacidad el acceso al trabajo en igualdad de oportunidades que los demás.

3.3.7 Responsabilidad social empresarial.

En Colombia, de acuerdo con la Corte Constitucional en sentencia T- 781 2014, la responsabilidad social empresarial encuentra fundamento normativo en el artículo trescientos treinta y tres de la Constitución Política, dado que se trata de una norma en la que no solo se reconoce la libertad empresarial sino también se advierte que esta medida tiene una dimensión de tipo social que implica para el sector empresarial no solo el cumplimiento de la normatividad jurídica vigente sino adoptar e implementar medidas o estrategias de responsabilidad social empresarial. Y esto obedece a que, según la Corte Constitucional, todo comportamiento o accionar socialmente responsable responde a que, como sujeto que actúa dentro de la sociedad, la empresa debe participar en su desarrollo y promover el bienestar, en

¹¹⁰ A diferencia de ello, en materia de inclusión educativa se ha avanzado un poco más y a través del Decreto 1421 de 2017 por medio del cual se reglamentó en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad, se aludió a la figura de los ajustes razonables en términos más concretos como aquellas acciones, adaptaciones, estrategias, apoyos, recursos o modificaciones necesarias y adecuadas del sistema educativo y la gestión escolar, fundamentadas en necesidades específicas de cada estudiante, que persisten a pesar de que se incorpore el Diseño Universal de los Aprendizajes, y que se ponen en marcha tras una rigurosa evaluación de las características del estudiante con discapacidad.. Y además, se aportan otros aspectos como los tipos de ajustes, de qué dependen y cuándo se consideran razonables. Así, se reconocen dos tipos de ajustes: materiales e inmateriales. Su realización depende de las barreras visibles e invisibles que se puedan presentar e impedir un pleno goce del derecho a la educación y no de un diagnóstico médico de deficiencia. Y finalmente, se entiende que dicha medida es razonable cuando los ajustes resultan pertinentes, eficaces, facilitan la participación, generan satisfacción y eliminan la exclusión

vista de que su accionar puede incidir en ella de forma tanto positiva como negativa¹¹¹. La RSE según la OIT (2010) debe provenir de la voluntad empresarial, ser sistemática y hacer parte de la gestión de la empresa.

Además de los lineamientos constitucionales que ya hemos citado, en Colombia no hay normas jurídicas más específicas que se ocupen de esta figura. No obstante, Icontec (2008) a través de una guía sobre responsabilidad social empresarial¹¹², se refiere a la misma como aquel compromiso de carácter voluntario que las empresas asumen de cara a las expectativas y acciones que surgen con los sujetos interesados en el campo del desarrollo humano integral; y permite justamente a dichas entidades de alguna manera contribuir con el progreso económico, la mejora social y el equilibrio ambiental. Las organizaciones socialmente responsables son aquellas que más allá de cumplir con la normatividad jurídica, aportan al desarrollo económico, social y ambiental, generando a su vez un valor agregado que las identifica.

En cuanto a la responsabilidad social empresarial de cara a la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad, podría decirse que la inclusión laboral de personas en condición de discapacidad constituye una manifestación empresarial clara de responsabilidad social siempre que vaya más allá de las obligaciones que en materia legal recaen sobre la empresa. En este orden de ideas, a manera de ejemplo, en Colombia, tratándose del sector privado, contratar a trabajadores en condición de discapacidad indistintamente del porcentaje, constituye responsabilidad social empresarial. Sin embargo, en el ámbito público, para que pueda hablarse de responsabilidad social empresarial es necesario que se contrate a trabajadores en condición de discapacidad por encima del porcentaje de trabajadores exigidos por el Decreto 392 de 2018, de acuerdo al tamaño de la planta que tiene la empresa y a los plazos estipulados para la aplicación de dicha medida; de lo contrario, no sería más que el cumplimiento de una norma legal cuyo incumplimiento daría como resultado la imposición de sanciones señaladas en el ordenamiento jurídico.

¹¹¹ Ver sentencia T-247 de 2010 de la Corte Constitucional, M.P Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹¹² Guía Técnica Colombiana GTC 180, Responsabilidad social, Colombia.

3.3.8 Autoempleo y creación de empresas por parte de personas en situación de discapacidad.

La medida relativa a promover el autoempleo y la creación de empresas por parte de personas en situación de discapacidad, el ordenamiento jurídico y político colombiano contempla una serie de garantías y prerrogativas de cara a facilitar dicho proceso. En primer lugar, la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración de las personas con limitación, estipula en su artículo treinta y cuatro que el Gobierno, a través del Ministerio de Desarrollo, establecerá líneas de crédito blando para la creación y puesta en marcha de empresas pequeñas y medianas, indistintamente de su forma jurídica, que se dediquen a producir materiales, equipos y accesorios direccionados a permitir a las personas en situación de discapacidad realizar actividades cotidianas, promover su prevención o restauración y facilitar actividades deportivas o recreativas de estas personas. Y quizás lo más relevante en el contenido de esta norma estriba en que para acceder a dichas líneas de crédito, los propietarios de las empresas en cuestión deben ser personas en condición de discapacidad y su planta debe estar conformada en no menos del 80% por personas en condición de discapacidad.

La ley 1346 de 2009, por la cual se aprueba en Colombia la Convención de los Derechos de las Personas en Condición de Discapacidad estipula, en su artículo veintisiete numeral uno literal F, como una de las medidas para garantizar el ejercicio al derecho del trabajo de las personas en condición de discapacidad, promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias.

En este mismo sentido, la Ley estatutaria 1618 de 2013 dispone, como medidas para promover el ejercicio del derecho del trabajo de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades, fomentar la creación y fortalecimiento de unidades productivas donde los solicitantes sean personas en condición de discapacidad¹¹³, la incentivación del desarrollo de negocios inclusivos de cara a fortalecer el emprendimiento y crecimiento empresarial de las

¹¹³ De acuerdo a lo contemplado por la misma norma en mención, esta medida busca implementarse por medio de estrategias como: capacitación de carácter técnica y empresarial, líneas de crédito específicas, con intereses bajos, apoyo con tecnologías de la información y la comunicación, y diseño de páginas Web para la difusión de sus productos, otorgando además prelación en los procesos de distribución, venta y adquisición de sus productos por parte de las entidades públicas

entidades que propenden por la independencia y superación de la población con discapacidad¹¹⁴, y adicionalmente, señala que el Banco de Comercio Exterior de Colombia, Bancoldex, creará líneas de crédito con tasas de interés blandas para los emprendimientos económicos de las empresas en que sean titulares las personas con discapacidad en el 20%¹¹⁵.

Además de la normatividad jurídica que hace referencia expresa a cada una de las medidas de acción positiva dirigidas al acceso al empleo de las personas con discapacidad en Colombia, existen otras normas que si bien no fueron mencionadas, por no aludir específicamente a alguna de estas estrategias, sí refuerzan de algún modo la importancia de su existencia o mencionan otros aspectos que contribuyen en la dinámica que se requiere para poder poner en marcha cada una de dichas estrategias como se mostrará a continuación.

Una de estas normas es la Ley 762 de 2002 a través de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, que en términos generales trata aspectos como la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación, la promoción de la plena integración de dicho colectivo en la sociedad como objetivos propios de la misma y para alcanzar estos señala la necesidad de adoptar medidas o estrategias de orden legislativo, social, educativo, laboral o cualquier otra que sean indispensables para lograrlos¹¹⁶.

En el proceso de implementación de acciones, políticas y medidas de inclusión laboral para personas en condición de discapacidad está la Ley 1145 de 2007, por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad, en la que se señalan aspectos relevantes como el impulso de la formulación e implementación de la política pública en discapacidad como

¹¹⁴ Según lo dispuesto por el legislador en la ley 1618 de 2013, este objetivo pretende alcanzarse a través de programas de intermediación de mercados que potencien la producción, la comercialización o venta de servicios creados por esta población, mediante el financiamiento con recursos específicos y estrategias dirigidas.

¹¹⁵ En dicho sentido, Bancóldex, tiene una línea de crédito para empresas de personas en condición de discapacidad. Financia para capital de trabajo y modernización con diferentes beneficios, indistintamente del tamaño de la empresa, hasta un monto de \$500 millones, con plazo de hasta 5 años y se otorga un periodo de gracia, con tasa inferior a 0.50% y la tasa de interés es libremente negociable con el empresario.

¹¹⁶ En el marco de dichas medidas se alude a aquellas que en forma progresiva permitan eliminar la discriminación y promocionar la integración por parte de las entidades públicas y privadas en diferentes aspectos tales como la prestación o suministro de bienes, instalaciones, programas y actividades en el trabajo, transporte, vivienda, comunicaciones, educación, deporte, acceso a la justicia, entre otros, de conformidad con la ley en estudio.

objetivo central de la misma, la creación del Sistema Nacional de Discapacidad¹¹⁷, entendido como aquel conjunto de lineamientos, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten desarrollar los principios generales de la discapacidad establecidos en esta norma. También se destaca la conformación del llamado Consejo Nacional de Discapacidad¹¹⁸, como un nivel consultor y de asesoría del sistema en mención.

De igual modo, se ordena organizar en los municipios y localidades distritales los Comités de Discapacidad¹¹⁹, como un nivel para deliberar; y se ordena la construcción y el seguimiento del desarrollo de políticas, estrategias y programas direccionados a la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad.

Al margen de las estrategias de inclusión laboral específica y general para las personas con discapacidad, se aprecia en el caso colombiano que los avances alcanzados en materia de estabilidad en el empleo de un trabajador con discapacidad también se están convirtiendo en un factor que afecta el acceso al empleo del mismo colectivo. Con el fin de aclarar un poco esta afirmación, valdría la pena traer a colación algunos aspectos importantes, aunque de antemano se advierte que esta podría ser una arista objeto de otra investigación.

¹¹⁷ Según esta ley, el Sistema Nacional de Discapacidad se encuentra integrado por cuatro niveles: 1) Ministerio de protección social a la cabeza, 2) el consejo Nacional de Discapacidad como órgano consultor, 3) los comités departamentales y Distritales de discapacidad concebidos como niveles intermedios de concertación, consolidación y seguimiento de la política y 4) los comités Municipales y locales de discapacidad como niveles que permiten también la deliberación, construcción y seguimiento de la política pública de discapacidad.

¹¹⁸ El Consejo Nacional de Discapacidad está conformado por un delegado del presidente de la República, los ministros, el director del Departamento Nacional de Planeación y 6 representantes de las organizaciones de personas con discapacidad. Dentro de estos últimos se encuentran: un representante de las organizaciones de personas con discapacidad física, un representante de las organizaciones de personas con discapacidad visual, un representante de las organizaciones de personas con discapacidad auditiva, un representante de organizaciones de padres de familia con discapacidad cognitiva, un representante de organizaciones de personas con discapacidad mental y un representante de las organizaciones de personas con discapacidad múltiple.

¹¹⁹ Los comités de discapacidad organizados en municipios y localidades de acuerdo a la ley 1145 de 2007 estarán conformados por: el gobernador o alcalde respectivo, el secretario de salud, el secretario de educación, el secretario de tránsito y transporte, el secretario de desarrollo social, el secretario de planeación, 5 representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad, entre ellos, un representante de las organizaciones de personas con discapacidad física, un representante de las organizaciones de personas con discapacidad visual, un representante de las organizaciones de personas con discapacidad auditiva, un representante de las organizaciones de padres de familia de personas con discapacidad mental y/o cognitiva, entre otros.

En términos generales, a la estabilidad en el empleo se le han atribuido diversos alcances. Parafraseando a De la Fuente (1976), la estabilidad podría tener un alcance absoluto o relativo. El primer caso tendría lugar cuando la violación del derecho a mantener el empleo genera la ineficacia del despido y por ende debe garantizarse el reintegro efectivo del trabajador. Y, el segundo alcance, por el contrario, opera en aquellas circunstancias en las que, si bien existe protección contra el despido, no se alcanza a garantizar la reincorporación. Asimismo, siguiendo a Rodríguez (1978), se reconocen diversas proyecciones del principio de estabilidad, dentro de las que se destacan, dar prelación a los contratos con duración indefinida, permitir en mayor medida las modificaciones del contrato, la flexibilidad para conservar el contrato pese a faltas de cumplimiento o nulidades que ocurran, evitar la rescisión del contrato por parte del empleador y continuar con el contrato en los casos de sustitución del empleador.

Por regla general, en Colombia se reconoce en el ordenamiento jurídico una estabilidad en el empleo en términos relativos debido a que, por una parte, según el artículo veintiocho de la Ley 789 de 2002, es posible la terminación de la relación de trabajo sin que tenga que ser demostrada la existencia de una causa justa, reconociendo una indemnización en los términos legales. Y por otra, porque la única modalidad a través de la cual se puede vincular a un trabajador en la empresa no es el contrato de duración indefinida, en otros términos, existen diversas modalidades contractuales¹²⁰. No obstante, hay casos excepcionales como los sujetos de especial protección constitucional, dentro de los que se ubican las personas con discapacidad. Para estos casos excepcionales, dicha estabilidad ha sido reforzada hasta el punto que la relación de trabajo de estas personas no puede terminarse sin demostrar la existencia de una justa causa, así se reconozca una indemnización, y sin obtener la autorización de la oficina de trabajo¹²¹.

¹²⁰ En Colombia se reconocen tradicionalmente cuatro modalidades de contrato de trabajo: contrato de trabajo a término indefinido, contrato de trabajo de duración indefinida, contrato de trabajo ocasional y contrato de trabajo por obra o labor contratada. Existen además los contratos especiales que cada vez toman mayor fuerza.

¹²¹ Sin embargo, distinto a lo que ocurre a partir de los fallos de la Corte Constitucional en materia de estabilidad en empleo para los trabajadores con discapacidad, la Corte suprema de justicia a partir de la sentencia SL 1360 de 2018 sostiene que la terminación del contrato de un trabajador con discapacidad es posible, sin autorización de la oficina de trabajo, demostrando la existencia de una justa causa, y reserva la obligación de la autorización mencionada para los casos en los que debe valorarse si la nueva condición de salud del trabajador resulta o no compatible e insuperable con el cargo a desempeñar.

En otros términos, aun cuando la estabilidad laboral reforzada no es sinónimo de inamovilidad, para que pueda terminarse la relación de trabajo de un trabajador con discapacidad es necesario cumplir con dos presupuestos: Demostrar la existencia de una justa causa y contar con la autorización de la oficina de trabajo, ya que de lo contrario se estaría frente a un despido ineficaz que da lugar a la acción de reintegro y al reconocimiento de los salarios dejados de percibir¹²²

Esta protección especial a los trabajadores con discapacidad no es reconocida en todos los ordenamientos jurídicos. En el caso español, por ejemplo, tal como lo explica Garate (2017), aun cuando se proscribe el despido basado en la discapacidad por considerarse un accionar discriminatorio y en consecuencia está presente la obligación del empleador de realizar los ajustes razonables que correspondan, también, el despido puede encontrar justificación si se demuestra la carencia de aptitud para llevar a cabo las funciones esenciales del puesto de trabajo. En otros términos, no recae la obligación en el empleador de mantener a trabajador con discapacidad en el puesto de trabajo si este no es apto para el mismo¹²³.

Volviendo al caso colombiano, hasta aquí pareciera que el panorama de protección laboral para las personas con discapacidad en el trabajo es alentador. Sin embargo, si observamos la evolución que se ha dado a partir de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en cuanto a la estabilidad en el empleo de cara a la terminación del contrato laboral de las personas con discapacidad, vemos que se ha pasado de una protección a una sobreprotección y que esta situación está afectando a dicho colectivo en la lucha por garantizar su inclusión laboral en el mercado del trabajo. Nos referimos a circunstancias como establecer que el vencimiento del plazo pactado o la realización de la obra en los contratos de trabajo a término

¹²² A partir de la sentencia de la Corte Constitucional C-531 de 2000, cuyo magistrado ponente fue Dr. Álvaro Tafur Galvis, se empezó a defender la tesis de que el grado de protección idóneo en materia de terminación del contrato de trabajadores con discapacidad es la acción de reintegro y en dicho sentido, la consecuencia jurídica de que se produzca una terminación del contrato sin el cumplimiento de los presupuestos exigidos para el caso es la ineficacia del despido que además debe ir acompañada de la indemnización de 180 días que señala la ley 361 de 1997 como sanción por no haber cumplido con la obligación de solicitar la autorización de la entidad competente.

¹²³ Nótese la diferencia con el derecho laboral colombiano. En España sí es posible la terminación del contrato de trabajo de un trabajador con discapacidad reconociendo una indemnización y además no existe la obligación de contar con autorización de la oficina de trabajo.

fijo¹²⁴ y por obra o labor¹²⁵ no es suficiente para terminar el contrato de trabajo de un trabajador con discapacidad, sino que se requiere acreditar causa objetiva distinta, además de la autorización de la Oficina de Trabajo. También, reconocerles la misma protección en materia de estabilidad en el empleo a los trabajadores que acceden al empleo con una condición de discapacidad y aquellos que adquieren la condición de discapacidad después de ser vinculados en la empresa. Es decir, exigirle al empleador que en ambos casos, demuestre la existencia de una justa causa y solicite autorización de la oficina de trabajo para poder terminar el contrato de trabajo.

Aunque es incuestionable la protección especial que en el ámbito del empleo deben recibir los trabajadores con discapacidad, no se comparte tampoco el exceso de tutela debido a que esta circunstancia en lugar de contribuir a la inclusión laboral de los mismos, lo que está haciendo es promoviendo lo opuesto, es decir, la no inclusión de estos trabajadores en el ámbito laboral, contrariando incluso los motivos que fundamentaron la existencia de la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad¹²⁶ y otras disposiciones¹²⁷, así como rompiendo incluso el equilibrio que se persigue con el derecho laboral.

¹²⁴ De acuerdo a la Corte Constitucional en sentencia C-016 de 1998, cuyo magistrado ponente fue Fabio Morón Díaz, el solo vencimiento del plazo inicialmente pactado, consecuencia del acuerdo de voluntades entre las partes, no resulta suficiente para legitimar la decisión del empleador de no renovar el contrato, esto, de cara a garantizar, de una parte la efectividad del principio de estabilidad, y de otra la realización del principio, también consagrado en el artículo 53 de la Carta Política, que señala la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral.

¹²⁵ De conformidad con la Corte Constitucional en sentencia T-791/09 con ponencia de Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en los casos en que una relación laboral está supeditada a un contrato de trabajo a término fijo o por duración de la obra, el vencimiento del citado término o la realización de la obra, tampoco traduce irremediamente, su terminación tratándose de trabajadores con discapacidad siempre que se advierta que subsisten las causas que originaron el nacimiento de la relación laboral; que la actividad comenzó a ser desempeñada por un tercero y; siempre que el trabajador haya cumplido adecuadamente con sus obligaciones derivadas de la misma.

¹²⁶ En la exposición de motivos de la ley en mención, en la gaceta del Congreso N° 364, 1995:15, se alude justamente a la conveniencia de la misma para producir un cambio social y la imposibilidad de alcanzarlo sin pensar en que la sociedad actual no está dando cabida a las personas con limitaciones, impidiendo el desarrollo de los mismos.

¹²⁷ Esta expresión se refiere a cada una de las normas que con posterioridad han cumplido la función de modernizar la ley 361 de 1997 de conformidad con las nuevas tendencias internacionales, entre ellas: la ley 762 de 2002 a través de la cual se aprueba la convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad; la ley 1145 de 2007 por medio de la cual se organiza el sistema nacional de discapacidad; la ley 1346 de 2009 en virtud de la cual se aprueba la convención sobre derechos de las personas con discapacidad y una de las normas más importantes que se han expedido en el país respecto a

3.4 Medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas con discapacidad a partir de los lineamientos de política pública en Colombia

Después de analizar las estrategias de inclusión laboral para personas en condición de discapacidad a partir de la normatividad jurídica, se procederá a examinar estas medidas a partir de los lineamientos de política pública existentes en el país durante los últimos cuatro períodos de gobierno. Es decir, 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014, y 2014-2018 respectivamente.

Analizar los lineamientos de política pública que han tenido lugar en los últimos cuatro períodos de gobierno implica en principio una revisión a los últimos cuatro Planes Nacionales de Desarrollo con el fin de identificar hasta qué punto ellos contienen acciones dirigidas a promover la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad. El Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo 2002-2006 se denomina *Hacia un estado comunitario*; el segundo que vamos a estudiar el del periodo 2006-2010 es *Estado comunitario: Desarrollo para todos*; el tercero que se desarrolló en los años comprendidos entre 2010-2014 se llamó *Prosperidad para todos*; y finalmente, el Plan Nacional de desarrollo vigente en el periodo 2014-2018 recibe el nombre de *Todos por un nuevo país*.

Haciendo una revisión al contenido de estos planes de desarrollo, puede apreciarse que ninguno de ellos se refiere en forma expresa a cada una de las medidas de acción positiva para el acceso al empleo de las personas en condición de discapacidad.

En la siguiente tabla podrán apreciarse cada uno de los ejes que orientan la acción de gobierno en los planes de desarrollo mencionados.

la protección de derechos de las personas con discapacidad; y la ley estatutaria 1618 de 2013 a través de la cual se establecen disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Tabla 11. Ejes que orientan la acción del gobierno en los planes nacionales de desarrollo comprendidos entre 2002 y 2018

Nombre del plan nacional de desarrollo	Periodo	Presidente	Ley mediante la cual se aprueba	Ejes que orientan la acción del gobierno
Hacia un estado comunitario	2002-2006	Álvaro Uribe Vélez	Ley 812 de 2003	Seguridad democrática, crecimiento sostenible y generación de empleo, equidad social, transparencia y eficiencia del estado.
Estado comunitario: Desarrollo para todos	2006-2010	Álvaro Uribe Vélez	Ley 1151 de 2007	Seguridad democrática, libertades públicas, cohesión social, transparencia, independencia de las instituciones del Estado.
Prosperidad para todos	2010-2014	Juan Manuel Santos	Ley 1450 de 2011	Crecimiento sostenido, igualdad de oportunidades y paz.
Todos por un nuevo país	2014-2018	Juan Manuel Santos	Ley 1753 de 2015	Competitividad e infraestructura Movilidad social. Transformación del campo. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz .Buen gobierno. Crecimiento verde

Fuente: Esta tabla fue tomada de Garavito (2014) con algunos ajustes y adiciones propias.

A partir de las recomendaciones 80 y 166 del Consejo Nacional de Política Económica y Social, como parte de los planes de desarrollo *Hacia un estado comunitario* y *Prosperidad para todos* respectivamente, se establecen estrategias dirigidas al colectivo de personas con discapacidad. Así, por una parte, el Conpes 80 de 2004 relativo a la política pública nacional de discapacidad como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006, *Hacia un Estado Comunitario*, enmarcada dentro del ámbito de protección y manejo social del riesgo, alude a estrategias direccionadas a prevenir, mitigar y superar su materialización, así como a reducir la vulnerabilidad a la discapacidad. De modo que, los programas que se centran en la superación de la condición de discapacidad entre otras cosas se dirigen a contrarrestar la exclusión social y a favorecer la integración laboral¹²⁸. Dentro de las líneas de acción para la superación de riesgos

¹²⁸ El anexo número 8 a dicho documento señala dentro de las estrategias para el manejo social del riesgo: programas educación formal y capacitación laboral que integren a los discapacitados, políticas, programas y acciones orientadas a acción afirmativa, discriminación positiva, eliminación de barreras de acceso, equiparación

se incluyen: promover la participación productiva a través de mecanismos que incentiven la actualización y capacitación de la fuerza laboral de las personas con discapacidad y otros miembros de su hogar, trascendiendo al campo laboral. De igual modo, los resultados más relevantes de estas estrategias de superación se encuadran en el diseño y/o formulación y ejecución de políticas, planes, programas y acciones que busquen equiparar oportunidades y mejorar la accesibilidad a espacios físicos, medios e integración social y la rehabilitación en salud.

Por otra parte, el Conpes 166 de 2013 sobre discapacidad e inclusión social para la implementación de la política como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 *Prosperidad para Todos* se fundamenta en el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, abordando las estrategias desde el enfoque de derechos y no desde el manejo del riesgo como lo hacía el anterior documento en análisis, buscando cumplir dicho cometido a través de objetivos como, fortalecer el desarrollo humano¹²⁹ y la capacidad de inserción laboral¹³⁰ de las personas en condición de discapacidad. Así, dentro de las recomendaciones, se señala en términos muy generales: solicitar a todas las entidades públicas involucradas en el proceso en mención la implementación de ajustes razonables, definición de mecanismos por parte del Ministerio de Trabajo para la conformación de un Consejo para la Inclusión de la Discapacidad promoviendo procesos laborales y productivos de este colectivo, definición de mecanismos para el acompañamiento de las personas con discapacidad en la parte inicial de la inserción laboral, desarrollo de acciones que posibiliten el acceso y aumenten la empleabilidad y la generación de empleo de las personas con discapacidad, asesoría a empresarios sobre la inclusión laboral de estas personas y servicios de intermediación laboral, y finalmente,

de oportunidades, promoción de atención–rehabilitación en medio social comunitario, integración educativa y en capacitación laboral. No obstante, al ser un documento casado con el modelo rehabilitador o médico que explica la discapacidad, se dirige a acciones de integración de la persona más no a su inclusión, lo que en términos prácticos lleva a que debe ser la persona en condición de discapacidad la que se ajuste al contexto laboral una vez sea rehabilitada y no primordialmente el entorno laboral el que posibilite todo para que la personas en condición de discapacidad puedan ejercer plenamente su derecho al trabajo.

¹²⁹ Aumentando sus capacidades y equiparando sus oportunidades para su inclusión en todos los ámbitos.

¹³⁰ Para lograr esto, se alude al establecimiento de mecanismos o estrategias que permitan acompañar a estas personas en la primera fase de la inserción laboral y además está dirigida a la formación para el trabajo de jóvenes adultos con discapacidad. Adicionalmente, de acuerdo al Conpes 166 de 2013, se busca diseñar e implementar un programa de formación y cualificación para cuidadores.

fomentar y reglamentar diversas estrategias de generación de ingresos para la inclusión productiva de las personas en condición de discapacidad, sus familias y cuidadores.

Sumado a lo anterior, durante la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2014-2018 no se observan recomendaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social direccionadas específicamente a la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Colombia, sí se encuentran algunos lineamientos que de acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social (2014) constituyen una ruta para la construcción de políticas públicas territoriales de discapacidad e inclusión social que de alguna manera buscan facilitar el proceso de formulación de una política pública y el desarrollo de planes, programas, proyectos y estrategias dirigidos a garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas en condición de discapacidad dentro de los que se encuentra el derecho al trabajo. En el marco de dicha ruta, se reconocen una serie de pasos como la conformación del Comité de Discapacidad¹³¹, conocimiento del contexto y alcance de la política pública¹³², identificación de elementos claves para la formulación de la política¹³³, la definición de una metodología participativa¹³⁴, el desarrollo de los procesos participativos de construcción de política¹³⁵, sistematización de información¹³⁶, validación de la propuesta de política con instancias

¹³¹De acuerdo al artículo 16 de la Ley 1145 de 2011, estos comités deben estar conformados por el gobernador o alcalde respectivo o su representante, el secretario de salud o su representante, el secretario de educación o su representante, el secretario de tránsito y transporte o su representante, el secretario de desarrollo social o su representante, el secretario o jefe de planeación o su representante, y cinco representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad, los cuales tendrán la siguiente composición: un representante de las organizaciones de personas con discapacidad física, un representante de las organizaciones de personas con discapacidad visual, un representante de las organizaciones de personas con discapacidad auditiva, un representante de las organizaciones de padres de familia de personas con discapacidad mental y/o cognitiva, un representante de las organizaciones de personas con discapacidad múltiple y un representante de las personas jurídicas cuya capacidad de actuación gire en torno a la atención de las personas con discapacidad en el correspondiente ente territorial.

¹³² De conformidad con el Ministerio de salud y protección social (2014), la dinámica de este proceso implica conocer aspectos como: la normatividad en materia de discapacidad de orden nacional e internacional, el llamado enfoque diferencial, la política pública nacional de discapacidad e inclusión social y los objetivos del desarrollo del milenio.

¹³³ Dentro de los elementos importantes a conocer se ubican: la situación de la población en condición de discapacidad, los servicios y programas dirigidos a este colectivo, así como un mapa claro de los actores que se consideran pertinentes para la formulación e implementación de la política pública.

¹³⁴ Esta dinámica comprende, entre otras, conformar mesas de trabajo, grupos focales, consejos comunales en diferentes lugares.

¹³⁵ Esto a través de las metodologías y recursos disponibles para tal efecto.

¹³⁶ De cara a consolidar la información obtenida en todo el proceso de formulación de la política pública.

decisorias¹³⁷, implementación de política¹³⁸ y monitoreo de la política implementada¹³⁹. Sin embargo, hasta la fecha no se observa una sola política pública dirigida de manera específica al fomento del empleo de las personas en condición de discapacidad que contenga además en forma clara y detallada las acciones positivas que lo permitan.

En este capítulo se mostró uno de los retos que el Estado debe asumir a través de la normatividad jurídica y los lineamientos de política pública; la transición del modelo de integración a la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Ello implica, la existencia de acciones dirigidas a las modificaciones ambientales, físicas que se requieran para garantizar a este colectivo el acceso al trabajo en igualdad de condiciones. Las medidas que se reconocen en la literatura científica para dicho fin son: entre otras La incentivación económica para la contratación de personas con discapacidad, reserva de empleo, ajustes razonables, empleo con apoyo, trabajo protegido y Centros Especiales de Empleo, teletrabajo y responsabilidad social empresarial.

En el caso colombiano, aunque se reconoce también la existencia de estas medidas, se carece de una reglamentación específica desde la normatividad jurídica y de un conjunto de acciones concretas desde la política pública que permitan implementarlas en forma adecuada y garantizar a través de las mismas el ejercicio efectivo del derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

¹³⁷ Con el fin de socializar y alcanzar una dinámica de reconocimiento en todos los ámbitos; político, legislativo y social.

¹³⁸ A partir de un plan estratégico definido previamente que permita alcanzar los objetivos propuestos.

¹³⁹ Este paso se justifica en la necesidad de hacerle un seguimiento y evaluar el desarrollo de lo planeado previamente.

Parte II: Fundamento empírico

Capítulo Cuarto

Caracterización de las personas en condición de discapacidad y su situación laboral en el caribe colombiano: un análisis a los casos de santa marta, barranquilla y Cartagena

Este capítulo se convierte en el fundamento empírico de la presente tesis en el que se pretende realizar un análisis comparado entre los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta respecto a cómo se encuentran caracterizadas las personas en condición de discapacidad y cuál es la situación laboral en la que se encuentra dicho colectivo. Para alcanzar este objetivo se utilizaron fuentes como el registro de localización y caracterización de personas con discapacidad¹⁴⁰, y además se complementó con los resultados obtenidos a través de entrevista abierta semiestructurada efectuada previamente a actores relevantes en la promoción de la política pública en materia de inclusión laboral de personas con discapacidad en los tres casos estudiados, tales como líderes del programa de discapacidad en cada distrito, empleados de dependencias de recursos humanos en las alcaldías, sector empresarial y asociaciones de personas con discapacidad. Adicionalmente, se utilizó la técnica de análisis a los planes de desarrollo y lineamientos de política pública durante los últimos cuatro periodos de gobierno con el fin de identificar si en los casos en estudio podría hablarse de la existencia de una política pública en materia de inclusión laboral para las personas con discapacidad o por el contrario se trata de acciones aisladas alejadas de lo que es una política pública.

Este capítulo se estructura en cuatro apartados; en el primero “Caracterización de las personas con discapacidad en el Caribe: los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta” se mostrará una comparación acerca de cómo se encuentran caracterizadas las personas con discapacidad

¹⁴⁰ No obstante, según la Comisión económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (2014) aunque la inclusión de las personas en condición de discapacidad en los sistemas de información de América Latina y el Caribe es un asunto que cada vez adquiere mayor relevancia, son diversas las limitaciones o dificultades como diferencias conceptuales, metodológicas y operativas que hacen compleja la labor de cuantificar esta realidad, medir su evolución y acercarse a las tendencias en el tiempo. Esta advertencia no es ajena a Colombia y los casos objeto de estudio. Sin embargo, en el presente trabajo se toma como punto de partida el Registro de localización y caracterización de las personas en condición de discapacidad dado que de acuerdo a la misma legislación colombiana se trata del registro oficial de personas en condición de discapacidad.

en los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, a partir del análisis de variables como edad, sexo, tipo de discapacidad, nivel de formación, estrato y ubicación.

El segundo apartado denominado “Caracterización de la situación laboral de las personas en condición de discapacidad en el Caribe: los casos Santa Marta, Barranquilla y Cartagena y percepciones de actores claves en materia de inclusión laboral” se encuentra estructurado a su vez en dos secciones. Por un lado, se podrá visualizar una comparación entre los tres casos objeto de estudio frente a la situación laboral en los mismos, a partir del registro de localización y caracterización de personas con discapacidad, haciendo especial énfasis en variables como trabajo, y sexo, tipo de contrato, actividades que realizan en los últimos seis meses (buscando trabajo, estudiando, incapacitado permanente para trabajar con pensión, incapacitado permanente para trabajar sin pensión, pensionado, recibiendo renta, trabajando, entre otras) oficios del hogar, , sectores económicos en los que se encuentran y salario promedio que devengan.

Por otro lado, se podrán observar los resultados arrojados a través de las entrevistas realizadas a los actores relevantes en materia de promoción de la política pública de inclusión laboral de personas con discapacidad, a partir de unas categorías como acceso al trabajo, estrategias de inclusión laboral y propuestas de mejora para la inclusión laboral del colectivo en estudio. Cada una de las categorías mencionadas comprende una serie de subcategorías a partir de las cuales se realiza un análisis comparativo entre los tres casos en cuanto a las percepciones frente a la inclusión laboral del colectivo. En la categoría relativa al acceso al trabajo se analizarán subcategorías como: acceso al trabajo de las personas con discapacidad frente al acceso al trabajo de las personas sin discapacidad, normatividad jurídica, lineamientos de políticas públicas, programas de inclusión, situación laboral de las personas en condición de discapacidad, razones que dificultan el acceso al trabajo. Seguidamente, en la categoría acerca de las estrategias de inclusión laboral para personas con discapacidad, se compararán las percepciones de dichos actores frente a medidas como las cuotas de reserva, los ajustes razonables, los incentivos económicos, la responsabilidad social empresarial, el teletrabajo y el empleo con apoyo. Y en la última categoría se compararán las propuestas que surgen de los actores para mejorar la situación de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Un tercer apartado titulado “Evolución del contenido de los planes de desarrollo distritales en materia de inclusión laboral de las personas con discapacidad” dará cuenta de un análisis comparativo de los últimos cuatro periodos de gobierno comprendidos entre 2004 y 2019 frente a las acciones de inclusión laboral para personas en condición de discapacidad con el fin de evidenciar si se trata de un proceso gubernamental permanente que da lugar a un fundamento sólido para la existencia de una política pública o si, por el contrario, no se muestra en forma constante la intención del ente gubernamental decisorio a fin de garantizar el acceso al trabajo del colectivo objeto de estudio.

Finalmente, un cuarto apartado denominado “Un análisis a los lineamientos de política pública sobre inclusión laboral de personas con discapacidad en los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta” se dirige a analizar en forma comparada dichos lineamientos con el fin de establecer si estos constituyen lo que se considera política pública.

4.1. Caracterización de las personas en condición de discapacidad en el caribe: los casos santa marta, barranquilla y Cartagena.

Tabla 12. Número de personas con discapacidad en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena en relación con las personas con discapacidad en los departamentos de Atlántico, Bolívar y Magdalena.

Departamento/Distrito	Total de personas con discapacidad
Atlántico	43.556
Barranquilla	22.220 (51%)
Bolívar	49.139
Cartagena	16.852 (34%)
Magdalena	43.465
Santa Marta	18.282 (42%)

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, Base de Datos RLCPD, corte mayo de 2018.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, en el mundo hay más de mil millones de personas que viven con algún tipo de discapacidad, esto es, alrededor del 15% de la población total (Organización Mundial de la Salud, 2011). En Colombia, según el Dane (2005), 2.624.898 personas refirieron tener alguna discapacidad Y, desde el año 2010, mediante el Registro para

Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), se ha logrado identificar 1.387.044 personas con discapacidad (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018).¹⁴¹. Comparando los tres casos en cuanto al número de personas en condición de discapacidad registradas en cada departamento con el correspondiente número de personas con discapacidad registradas en los distritos de nuestro estudio, puede apreciarse que, como se presenta en la tabla número 14, el número de personas con discapacidad que residen en el distrito de Barranquilla en relación con las que hay en el departamento del Atlántico es mayor que el número de personas con discapacidad que están en Santa Marta en relación con las del departamento de Magdalena y lo mismo sucede con el número de personas con discapacidad de Cartagena en relación con las del departamento de Bolívar. Mientras que el número de personas con discapacidad que hay registradas en Cartagena en relación con las que se registran en el departamento del Bolívar es menor que el de las personas con discapacidad que residen en el distrito de Santa Marta en relación con las del departamento de Magdalena¹⁴².

Tabla 13. Número de personas con discapacidad clasificadas por edad en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta

Rangos de edad	Barranquilla	Cartagena	Santa Marta
De 0 a 1 año	5	3	4
De 1 a 5 años	478	294	105
De 6 a 9 años	944	822	306
De 10 a 14 años	1543	1570	479
De 15 a 18 años	1083	1299	666
De 19 a 26 años	2.242	2.040	1.469
De 27 a 44 años	4.337	3.476	3.524
De 45 a 59 años	3.952	3.142	4.062
De 60 y más	7.606	4.419	7.606
No definido	4	5	5
No reportado	104	35	110
Total general	22.298	1.705	18.336

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, base de datos RLCPD, corte junio de 2018.

¹⁴¹ No obstante, más allá del porcentaje, se trata de personas, sujetos de derechos, con especial protección constitucional y legal.

¹⁴² En el departamento de Atlántico, de acuerdo a la fuente en mención, se encuentran 43.556 personas de las cuales un 51% se encuentran ubicadas en el distrito de Barranquilla. En el caso de Cartagena, las personas con discapacidad que se encuentran ubicadas en este distrito corresponden al 34.3% de las personas que están en Bolívar y finalmente en el distrito de Santa Marta habitan un 42% de las personas con discapacidad que habitan en el departamento de Magdalena.

Comparando Barranquilla, Cartagena y Santa Marta respecto a la edad que tienen las personas con discapacidad que se encuentran registradas en la fuente utilizada, puede observarse que, en los tres casos, es mayor el número de personas con discapacidad que se encuentran en edad de trabajar. También se evidencia que también en los tres casos es alta la cifra que representa las personas con discapacidad que superan los 60 años, siendo más representativo el distrito de Santa Marta. Sumado a lo anterior, podría decirse que, comparando el número total de personas con discapacidad en cada distrito en relación con la edad, en Cartagena es mayor el número de personas con discapacidad entre las edades de 15 y 60 años que en Barranquilla y Santa Marta. El distrito de Santa Marta se presenta como el caso donde hay menos personas con discapacidad en las edades en mención. No obstante, como se mostrará en tablas posteriores, Cartagena es el caso donde menos personas con discapacidad se encuentran incluidas en el ámbito del trabajo.

Tabla 14. Número de personas con discapacidad en relación con el número de personas en condición de discapacidad en edad de trabajar en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta

Districtos	Total de personas con discapacidad	Total de personas 15 - 64 años
Barranquilla	22.220	12.940
Cartagena	16.852	10.793
Santa Marta	18.282	11.184

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, base de datos RLCPD, corte mayo de 2018.

Analizando el número de personas en condición de discapacidad en relación con aquellas que tienen edad laboral en Colombia¹⁴³, puede apreciarse que en los tres caso estudiados, 34.917 personas con discapacidad de 57.354 se encuentran en edad para trabajar. Precizando más el análisis, se encuentra que, como puede visualizarle en la tabla número 15, en el caso de Cartagena, el número de personas con discapacidad en edad para trabajar es mayor que en Santa Marta y Barranquilla. Y en el caso de Barranquilla este número es menor que en Santa Marta¹⁴⁴. No obstante, como podrá notarse más adelante, tener mayor número de personas en

¹⁴³ Se aclara que en el presente estudio la edad laboral objeto de análisis es la comprendida entre los 15 y los 60 años.

¹⁴⁴ Según el Ministerio de Salud y Protección Social un 64% del colectivo se encuentra en dicha edad, siguiéndole el caso de Santa Marta, en la que, según la misma fuente, un 61% de dichas personas se encuentran en dicho

edad laboral no necesariamente implica que se tenga un mayor número de personas con discapacidad incluidas efectivamente en el ámbito del trabajo.

Tabla 15. Número de mujeres y de hombres con discapacidad en edad de ser admitidos en un trabajo

Distritos	Total de personas con discapacidad	Total de personas 15 - 64 años
Barranquilla	22.220	12.940
Femenino	10.108	5.496
Masculino	11.788	7.251
No disponible	324	193
Cartagena	16.852	10.793
Femenino	7.518	4.607
Masculino	8.975	5.968
No disponible	359	218
Santa Marta	18.282	11.184
Femenino	10.008	6.205
Masculino	8.126	4.865
No disponible	148	114

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, base de datos RLCPD, corte mayo de 2018.

En cuanto a la variable del sexo de las personas en condición de discapacidad, en los tres casos estudiados, como puede verse en la tabla número 16, en los distritos de Barranquilla y Cartagena hay presencia de más hombres que mujeres, a diferencia de lo que ocurre en el caso de Santa Marta, donde hay más mujeres que hombres¹⁴⁵. Este panorama es igual tanto en el

margen de edad y finalizando con Barranquilla en la que un 58% de las mismas se encuentran en edad de ser admitidos en un trabajo.

¹⁴⁵ Según Ministerio de trabajo (2018) en el distrito de Barranquilla se encuentra que un 45% de dicho colectivo son mujeres y un 53% de los mismos son hombres¹⁴⁵. Y siguiendo esa misma línea en tratándose de hombres y mujeres en edad para ser admitidos en un trabajo se observa que los varones presentan un mayor peso entre la población con discapacidad (aproximadamente un 56%) y las mujeres representan un 42.5%. En el caso del distrito de Cartagena al igual que en el caso de Barranquilla puede observarse que es mayor el porcentaje de hombres que el de mujeres, 53% y 45% respectivamente. Y, haciendo relación al porcentaje de hombres y mujeres que se encuentran en edad para ser admitidos en un trabajo, se encuentra que el peso de los hombres es mayor, 43% y 55%. No obstante, en el caso del distrito de Santa Marta, las mujeres presentan un mayor peso dentro del colectivo de personas en condición de discapacidad registradas. En este orden de ideas, un 55% de la población con discapacidad son mujeres y un 44% son hombres. Y en relación con las mujeres y hombres que se encuentran en edad para ser admitidas en un trabajo puede apreciarse que también es mayor el porcentaje de mujeres que se encuentra en dicha edad (55% y 43% respectivamente).

total de las personas con discapacidad registrado en cada distrito, como en el caso de personas con discapacidad en edad laboral. Más adelante, se relacionará en la tabla 22 la variable del sexo con relación a la situación laboral. Es decir, veremos si hay más mujeres que hombres trabajando en cada uno de los casos estudiados.

En este análisis respecto a la variable del sexo en los tres casos no puede desconocerse que cuando se trata de mujeres con discapacidad el reto es mayor que en el caso de los hombres dado que podría configurarse una vulneración múltiple que puede implicar no solo la discapacidad sino también el sexo, la pobreza, el hacer parte de una minoría étnica, entre otros. Además, si se compara las mujeres con discapacidad con los hombres con discapacidad, de acuerdo a Groce (2004), las mujeres tienen menos probabilidades de formarse, y más probabilidad de ser excluidas del trabajo o de ser discriminadas.

Tabla 16. Tipo de discapacidad en relación con las personas con discapacidad en edad laboral en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.

Distritos	Total personas con discapacidad	Total de personas 15 - 64 años
Barranquilla	22.220	12.940
Enanismo	23	16
Mental cognitive	3.666	2.302
Mental psicosocial	1.131	788
Movilidad	6.429	3.698
Múltiple	3.195	1.768
Piel, uñas y cabello	49	34
Sensorial auditiva	1.070	799
Sensorial gusto-olfato- Tacto	26	17
Sensorial visual	1.526	768
Sistémica	754	476
Voz y habla	364	228
Cartagena	16.852	10.793
Enanismo	37	27
Mental cognitiva	3.629	2.359
Mental psicosocial	997	795
Movilidad	5.684	3.540
Múltiple	1.591	900
Piel, uñas y cabello	59	43
Sensorial auditiva	1.077	780
Sensorial gusto-olfato-	43	29
Sensorial visual	1.363	756
Sistémica	1.205	785
Voz y habla	711	504
Santa Marta	18.282	11.184
Enanismo	13	9
Mental cognitive	1.017	625
Mental psicosocial	161	134
Movilidad	1.490	908
Múltiple	321	163
Piel, uñas y cabello	24	16
Sensorial auditiva	401	292
Sensorial	71	47
Sensorial visual	338	172
Sistémica	203	96
Voz y habla	68	38

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, Base de Datos RLCPD, Corte mayo de 2018.

Según el Ministerio de Trabajo (2018) en Colombia se reconocen cinco tipos de discapacidad; física¹⁴⁶, mental¹⁴⁷, intelectual¹⁴⁸, sensorial¹⁴⁹ y múltiple¹⁵⁰. No obstante, dados los distintos alcances que se han atribuido al concepto de discapacidad a través de los modelos, y debido incluso a la misma normatividad jurídica y a la falta de una verdadera identificación del problema en los lineamientos de política pública, en la práctica se aprecia un sin número de clasificaciones y de tipos de discapacidad que se identifican incluso en los mismos instrumentos que se aplican para obtener información estadística en el país, y ello no deja por fuera al Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad en Colombia. Esto último complejiza en muchas ocasiones los análisis que al respecto pretendan realizarse¹⁵¹.

Sin embargo, más allá de las múltiples clasificaciones de las condiciones que acarrearán una discapacidad, siguiendo la clasificación general que se presentó previamente, en relación con el número total de personas con discapacidad, se observa que en los tres casos estudiados; Barranquilla¹⁵², Cartagena¹⁵³, Santa Marta¹⁵⁴, los tipos de discapacidad que predominan son la

¹⁴⁶Se refiere a una disminución en la movilidad en forma parcial o total de uno o más miembros del cuerpo. Por ejemplo, monoplegia, dioplegia, paraplegia, cuadriplegia, entre otros. No obstante, dentro de esta subclasificación debería también encontrarse condiciones como el enanismo que si bien no se refiere a una disminución de la movilidad se enmarca dentro de un trastorno del crecimiento de tipo hormonal o genético, caracterizado por una talla inferior a la medida de los individuos de la misma especie y raza que da lugar a una condición de discapacidad de acuerdo con la ley 1275 de 2009 por medio de la cual se establecen lineamientos de política pública nacional para las personas que presentan enanismo.

¹⁴⁷ según el Ministerio de Ciencia e Innovación (2009), hace alusión a aquella afectación severa o moderada que tiene lugar en el funcionamiento personal, laboral, social o familiar de una persona. Verbigracia, esquizofrenia, bipolaridad, estrés postraumático, depresión, ansiedad generalizada, entre otros.

¹⁴⁸Según Schalock (2010), se refiere a limitaciones significativas tanto en el funcionamiento intelectual como en el comportamiento adaptativo que tiene lugar en los ámbitos social, práctico y conceptual. Por ejemplo, síndrome de Down, autismo, Asperger entre otros.

¹⁴⁹ Se trata de una disminución parcial o total en alguno de los sentidos. Por ejemplo: discapacidad visual por ceguera o baja visión, discapacidad auditiva por una pérdida total o parcial de la capacidad de oír entre otras.

¹⁵⁰ Este tipo de discapacidad se caracteriza por la presencia de más de una limitación de las descritas previamente. Ejemplos de ellos podrían ser una condición de sordoceguera, parálisis cerebral y discapacidad intelectual entre otros.

¹⁵¹ Por ejemplo, en el caso del registro en mención se tiene en cuenta la siguiente clasificación según el tipo de discapacidad: enanismo, mental cognitivo, mental psicosocial, movilidad, múltiple, piel, uñas, cabello, sensorial auditiva, sensorial gusto, olfato y tacto, sensorial visual, sistémica, voz y habla.

¹⁵² En el Distrito de Barranquilla el tipo de discapacidad física corresponde a un 29%, siguiendo la discapacidad intelectual con un porcentaje del 16%, posteriormente se ubican en orden descendiente, la discapacidad múltiple con un 14%, la discapacidad sensorial con un porcentaje del 13% y la discapacidad mental con un 5%. ¹⁵² Asimismo, dentro de la discapacidad de tipo sensorial en el caso de Barranquilla, la discapacidad visual está representada en un 51% de las personas con discapacidad sensorial, seguida de la auditiva con un 36%; habla y

discapacidad física y la intelectual. Además, en Barranquilla es mayor el número de personas con discapacidad múltiple. No obstante, en Barranquilla hay menos personas con discapacidad sensorial que en Cartagena y Santa Marta. Puede también observarse en la tabla número 17 que, mientras en los Distritos de Barranquilla y Cartagena, hay más personas con discapacidad visual, en Santa Marta, hay más personas con discapacidad auditiva. Sin embargo, en los tres casos los dos tipos de discapacidad sensorial que más predominan son la visual y auditiva.

Cuando se hace referencia a las personas con discapacidad en edad laboral y se relacionan con los tipos de discapacidad podría decirse que se eliminan las mínimas diferencias encontradas en el panorama del total de personas con discapacidad, debido a que cuando se delimita la identificación de los tipos de discapacidad en las personas con discapacidad en edad para trabajar, en las tres ciudades es igual el orden de preponderancia de los diferentes tipos de

voz está representada en un 12% y hay casi un 1% en el caso de personas con discapacidad en los sentidos del gusto, olfato y tacto.

Asimismo, el análisis de los tipos de discapacidad aplicado únicamente a las personas con discapacidad que en el distrito de Barranquilla se encuentran en edad para ser admitidos en el ámbito del trabajo, la discapacidad física tiene un 29%, seguida de la discapacidad intelectual con un 18%, la sensorial con un 14%, la discapacidad múltiple con un 13,6%, y la mental con un 6%. Dentro de la muestra en mención, en tratándose de personas con discapacidad sensorial, el mayor peso con un porcentaje del 44% lo tienen las personas con discapacidad auditiva, seguido de la discapacidad visual con un 42%, la discapacidad en los sentidos de la voz y el habla con un 13% y finalmente, la discapacidad en los sentidos del gusto, olfato y tacto con un 1% aproximadamente.

¹⁵³ En el caso del Distrito de Cartagena el tipo de discapacidad física corresponde a un porcentaje del 34%, siguiendo la discapacidad intelectual con un porcentaje del 22%; posteriormente se ubican en orden descendiente la discapacidad sensorial con un 19%, la discapacidad múltiple con un porcentaje del 9.4% y la discapacidad mental con un 6%. ¹⁵³ Dentro de la discapacidad de tipo sensorial en el caso de Cartagena la discapacidad visual con un porcentaje del 43% de las personas con discapacidad sensorial, seguida de la auditiva con un 34% habla y voz representada en un 22% y un 1,3% en el caso de personas con discapacidad en los sentidos del gusto, olfato y tacto. En este orden, el análisis de los tipos de discapacidad aplicado únicamente a las personas con discapacidad que se encuentran en edad para trabajar, la discapacidad física tiene un 33%, seguida de la discapacidad intelectual con un 22%, la sensorial con un 19%, la discapacidad múltiple con un 8.3%, y la mental con un 7.4%. Dentro de la muestra en mención, en tratándose de personas con discapacidad sensorial, el mayor peso con un porcentaje del 38% lo tienen las personas con discapacidad auditiva, seguido de la discapacidad visual con un 37%, la discapacidad en los sentidos de la voz y el habla con un 24% y finalmente, la discapacidad en los sentidos del gusto, olfato y tacto con un 1.4%, aproximadamente.

¹⁵⁴ En el caso del distrito de Santa Marta, la discapacidad física tiene un porcentaje del 8, 2% y la intelectual un 5.6%, seguidas del tipo de discapacidad sensorial con un 4.8%, múltiple con un 1.8% y mental con el 0.9%. En lo que respecta a la discapacidad sensorial, un 46% de estas personas tiene una discapacidad de tipo auditivo, seguido de un 38% que tienen una discapacidad visual, un 8% discapacidad en los sentidos del gusto y el olfato, y un 7,8% una discapacidad en el sentido del habla y la voz. Y dentro de las personas que en el distrito de Santa Marta se encuentran en edad de trabajar, las personas con discapacidad física están representadas con un 8.2%, y la discapacidad intelectual, seguida del tipo de discapacidad sensorial con un 4.9%, la múltiple con un 1.4% y la mental con 1.2%. ¹⁵⁴ De igual modo, al interior de las personas con discapacidad sensorial, un 53%, de estas personas tienen un tipo de discapacidad auditiva, un 31% discapacidad de tipo visual, un 8.6% una condición de discapacidad en los sentidos del gusto y olfato y un 6.9% discapacidad relativa a la voz y el habla.

discapacidad, es decir, es mayor el número de personas con discapacidad física e intelectual, seguida de la sensorial, múltiple y mental. Y dentro de las personas con discapacidad sensorial también se observa un punto de encuentro en los tres casos debido a que el mayor tipo de discapacidad sensorial que se percibe es el auditivo seguido del visual, a diferencia de lo que ocurría cuando se analizaba el colectivo total de personas con discapacidad registrado en los casos en estudio.

Tabla 17. Nivel educativo de las personas con discapacidad en edad de ser admitidas en el trabajo en los casos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.

Distritos	Total de personas con discapacidad	Total personas 15 - 64 años
Barranquilla	22.220	12.940
1 – Preescolar	1.374	511
2 - Básica primaria	7.582	3.491
3 - Básica secundaria	5.207	4.191
4 - Técnico o tecnológico	955	840
5 - Universitario	527	419
6 – Postgrado	39	27
7 – Ninguno	6.187	3.436
Cartagena	16.852	10.793
1 – Preescolar	812	278
2 - Básica primaria	5.126	2.914
3 - Básica secundaria	3.886	3.353
4 - Técnico o tecnológico	665	575
5 - Universitario	286	244
6 – Postgrado	30	20
7 – Ninguno	5.759	3.390
Santa Marta	18.282	11.184
1 – Preescolar	625	284
2 - Básica primaria	5.999	3.082
3 - Básica secundaria	5.714	4.556
4 - Técnico o tecnologico	918	737
5 - Universitario	734	636
6 – Postgrado	94	71
7 – Ninguno	3.511	1.550

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, base de Datos RLCPD, corte mayo de 2018.

De acuerdo a Díaz (2016), un mayor nivel educativo no solo facilita el acceso al trabajo sino también permite mejorar las condiciones laborales de quienes se encuentran en el mercado de trabajo. El nivel educativo de una persona y su formación inciden en su inclusión laboral, así como en su estabilidad. Por ello, se indagó en los tres casos por el nivel de estudio de las personas con discapacidad y específicamente de quienes se encuentran en los rangos de edad para trabajar.

En los tres casos estudiados, el nivel de formación de las personas con discapacidad que se encuentran en edad de trabajar es bajo. De acuerdo con la tabla número 18, se observa que en Barranquilla¹⁵⁵ y Santa Marta¹⁵⁶, es mayor el número de personas que tienen educación básica secundaria¹⁵⁷. Y aunque en los tres casos no es nada despreciable el número de personas con discapacidad que tienen este nivel de formación, sí se evidencia que es mayor el reto para el caso de Cartagena. No obstante, para los tres casos es evidente la necesidad de potencializar la formación para el trabajo y un nicho importante lo constituyen las 14.807 que tienen formación hasta básica secundaria.

Comparando la información de la tabla número 18 y 21, aunque en los tres casos hay un gran número de personas con discapacidad que no trabajan, en el caso de Cartagena se observa que ese número es mayor. Es decir, no solo hay un mayor número de personas con discapacidad que no tienen ninguna formación, sino que además es mayor el número de personas que no trabajan si comparamos con lo que ocurre en Barranquilla y Santa Marta. Además de ello, una revisión a la tabla número 25 sobre el número de salarios que devengan las personas con discapacidad, muestra también que a pesar de que en los tres casos es alto el número de personas que no reciben ningún salario, en el caso de Cartagena hay más personas que no reciben salario o reciben menos salarios comparándolo con los casos de Barranquilla y Santa

¹⁵⁵ En Barranquilla, un 32% de estas personas tienen básica secundaria, un 27% básica primaria, pero también un 27% de ellas no tiene ninguna formación. Además, puede también observarse que un 6.5% tiene formación técnica o tecnológica y solo un 3.2% tienen formación universitaria.

¹⁵⁶ En Santa Marta un 40.8% de los mismos tiene formación en básica secundaria, un 28% en primaria y un 14% no tiene ninguna formación. Además, se identifica un 6.6% con formación técnica o tecnológica, un 5.7% con formación universitaria y un 0.6% con formación de postgrados.

¹⁵⁷ En Cartagena un 31,4% no tienen ninguna formación, un 31% se encuentran formado en básica secundaria y un 27% en primaria. Además de ello, un 5.3% tiene formación técnica o tecnológica y solo un 2.3% tiene formación universitaria.

Marta. En este sentido podría decirse que el menor nivel de formación que tienen las personas con discapacidad en el caso de Cartagena sería uno de los factores que conduce a que el número de personas con discapacidad que trabajan sea menor, y los ingresos de quienes están en el mercado laboral sean inferiores en relación con los otros dos casos estudiados.

Tabla 18. Estrato de las viviendas en las que se ubican las personas con discapacidad en edad laboral en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.

Distritos	Total personas con discapacidad	Total personas 15 - 64 años
Barranquilla	22.220	12.940
Estrato 1	14.087	8.259
Estrato 2	4.770	2.778
Estrato 3	2.725	1.538
Estrato 4	377	213
Estrato 5	139	75
Estrato 6	44	27
No disponible	78	50
Cartagena	16.852	10.793
Estrato 1	11.132	7.255
Estrato 2	4.152	2.612
Estrato 3	1.237	751
Estrato 4	170	87
Estrato 5	66	36
Estrato 6	23	11
No disponible	72	41
Santa Marta	18.282	11.184
Estrato 1	10.531	6.543
Estrato 2	3.089	1.870
Estrato 3	3.770	2.171
Estrato 4	376	244
Estrato 5	127	97
Estrato 6	18	15
No disponible	371	244

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, Base de Datos RLCPD, Corte mayo de 2018.

En Colombia, según el Departamento Nacional de Planeación, (DNP, 2005) los estratos son una clasificación de los inmuebles que reciben servicios públicos, de acuerdo a las

características físicas externas e internas de las viviendas, su entorno inmediato y su contexto habitacional y funcional. En este sentido, estratificar según las características de la vivienda es una metodología que expresa un modo socioeconómico de vida.

De acuerdo con Elwan (1999) pareciera que las personas en condición de discapacidad son uno de los colectivos con más riesgo de vivir en situación de pobreza y de exclusión social. Sumado a ello, la información relativa a discapacidad y pobreza es escasa, y la que existe muestra que aunque no todas las personas con discapacidad son pobres, la gran mayoría vive en condiciones de pobreza extrema. En este orden, parafraseando al autor en mención, existe una relación estrecha entre discapacidad y pobreza y las dos se retroalimentan dado que la discapacidad puede incrementar el riesgo de la pobreza ¹⁵⁸y a su vez esta última el de la discapacidad. ¹⁵⁹En este mismo sentido De García (2006) advierte que la discapacidad como un tema multidimensional y multifactorial involucra su relación con el concepto de pobreza ¹⁶⁰, y según, Martínez (2017), la única forma de superar ese círculo es mediante la inclusión ¹⁶¹.

Aunque hablar de pobreza no es un tema que se agota en el estrato que pueda tener la vivienda de una persona, si se trata de un elemento que de alguna manera en Colombia es tenido en cuenta para aproximarse a las condiciones socioeconómicas en las que una persona vive. Por ello, a continuación se analiza la variable del estrato de viviendas en relación con las personas con discapacidad.

Una comparación de los tres casos estudiados en relación con el estrato de las viviendas en las que habitan las personas en condición de discapacidad, muestra que; en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, 35.750 personas en condición de discapacidad viven en estrato uno, siendo

¹⁵⁸ En el sentido de que no tener recursos puede conllevar a falta de cuidados en la salud que desencadenan en una condición de discapacidad.

¹⁵⁹ En el entendido de que tener una condición de discapacidad en muchos casos genera exclusión que se desencadena en falta de formación, desempleo entre otras.

¹⁶⁰ De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (2001) por pobreza se entiende aquella condición en la que puede encontrarse una persona debido a una privación continua o crónica de recursos, capacidad, opciones, seguridad para gozar de un nivel de vida adecuado y además de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales

¹⁶¹ Entendiendo según el autor en mención por inclusión un concepto que enfatiza en la necesidad de que en el entorno se lleven a cabo todo ajuste necesario de cara a remover los obstáculos para que este colectivo pueda ejercer cada uno de sus derechos.

Cartagena el distrito que más personas con discapacidad en este estrato tiene. Además, en Cartagena y Barranquilla es mayor que en Santa Marta el número de personas con discapacidad que se encuentran en estrato dos y en esta última por una diferencia de un 2% el estrato tres de las viviendas de las personas en condición de discapacidad es mayor que en Cartagena y Barranquilla.¹⁶²

Puede apreciarse que, por regla general, la gran mayoría de las personas en condición de discapacidad en edad de trabajar viven en estratos 1 y 2, lo que está asociado con factores socioeconómicos que pueden afectar el acceso a la educación y al trabajo de este colectivo. Al revisar la información de la tabla 19, sobre la variable del estrato de las viviendas de las personas con discapacidad, en relación con los datos que suministra la tabla 18, acerca del nivel formativo de estas personas, puede observarse que aunque en los tres casos es alto el número de personas en condición de discapacidad que no tienen ninguna formación, en casos como el de Cartagena donde hay más personas con viviendas en estrato 1, también hay más personas con discapacidad sin ninguna formación. Del mismo modo, al comparar esta variable con la información suministrada en la tabla número 21, sobre el número de personas con discapacidad que trabajan y aquellas que no lo hacen, puede también inferirse que en los casos donde es mayor el número de personas que viven en estrato 1, es menor la posibilidad de acceder a un trabajo, o son los casos donde hay menos personas con discapacidad trabajando, como ocurre en el caso del distrito de Cartagena.

¹⁶² En Barranquilla, las personas con discapacidad en estrato 1 está representada en un 64%, un 22% de la población está ubicada en estrato 2 y un 12% en estrato 3. Lo mismo ocurre en el distrito de Cartagena donde es mayor el número de personas con discapacidad en estrato 1, incluso más que en los otros dos casos, ya que representa un 67%, seguido de las personas en estrato 2 con un 24% y en estrato 3 un 6.9%. En Santa Marta, el estrato que mayor peso tiene entre las personas con discapacidad que se encuentran en edad de trabajar es el estrato uno con un 59%. Sin embargo, a diferencia de los otros dos casos, en Santa Marta tiene mayor peso el estrato 3 que el 2: con 19% y 17% respectivamente.

Tabla 19. Ubicación de las personas con discapacidad en edad para trabajar, urbana o rural, en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.

Distritos	Total de personas con discapacidad	Total personas 15 - 64 años
Barranquilla	22.220	12.940
Centro poblado	153	89
Zona rural	9	7
Zona urbana	22.058	12.844
Cartagena	16.852	10.793
Centro poblado	1.566	927
Zona rural	40	27
Zona urbana	15.246	9.839
Santa Marta	18.282	11.184
Centro poblado	1.425	925
Zona rural	514	322
Zona urbana	16.343	9.937

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, base de Datos RLCPD, corte mayo de 2018.

En cuanto a la ubicación del total de las personas en condición de discapacidad registradas según la fuente mencionada, puede apreciarse que en los tres casos es mayor el número de personas que se encuentran ubicadas en la zona urbana¹⁶³. Y en lo que respecta a las personas en condición de discapacidad que se encuentran en edad de trabajar, ocurre lo mismo¹⁶⁴. No obstante, una comparación de los tres casos arroja que en el distrito de Barranquilla es mayor que en Santa Marta y Cartagena el número de personas con discapacidad que se encuentran en zona urbana y en Santa Marta, este es menor que en Cartagena¹⁶⁵.

¹⁶³ De acuerdo con el Dane, el área urbana es aquella que está conformada por construcciones o edificaciones contiguas que se agrupan a través de manzanas y se encuentran delimitadas por calles, carreras o avenidas y que por regla general cuenta con servicio públicos. Por su parte, el área rural también llamada resto municipal, corresponde a viviendas o explotaciones agropecuarias aisladas que por lo regular no cuentan con nomenclatura, ni servicios públicos y finalmente, el centro poblado corresponde a aquella concentración de mínimo veinte viviendas contiguas ubicadas en el área rural de un municipio, con delimitación de vías vehiculares y peatonales.

¹⁶⁴ Esto sin embargo puede obedecer a las limitaciones de la misma recolección de información en la zona rural.

¹⁶⁵ En términos porcentuales se observa que en el caso del distrito de Barranquilla un 99% de la población se encuentra ubicada en zona urbana, un 0.7% en centro poblado y la ubicación de estas personas en zona rural es casi nula. En el caso del distrito de Cartagena, la población ubicada en la zona urbana corresponde al 92%; en el centro poblado al 8.6%, y solo un 0.3% se ubica en zona rural. Finalmente, en el caso del distrito de Santa Marta, la ubicación de estas personas también es mucho mayor en la zona urbana con un 89%; un 8.3% se encuentran ubicados en el centro poblado y un 2.9% en zona rural.

4.2 Caracterización de la situación laboral de las personas en condición de discapacidad en el Caribe: los casos Santa Marta, Barranquilla y Cartagena y percepciones de actores clave en materia de inclusión laboral

En el presente apartado, tal como se señaló en la introducción, se persigue por un lado mostrar cómo es la situación laboral de las personas con discapacidad en los casos objeto de estudio y por el otro, de manera complementaria, presentar las percepciones de los actores clave de cara a la promoción de la inclusión laboral frente a la situación laboral que el colectivo de personas con discapacidad experimenta en los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

4.2.1 Caracterización de la situación laboral de las personas en condición de discapacidad en el Caribe: los casos Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.

En cuanto a la caracterización relativa a la situación laboral de las personas con discapacidad en los casos estudiados se iniciará haciendo un análisis respecto a la variable del trabajo, precisando aspectos como cuántas personas en situación de discapacidad trabajan y bajo qué modalidades contractuales han sido vinculadas.

Tabla 20. Número de personas con discapacidad que trabajan en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena

Distritos	Total personas con discapacidad	Total personas 15 - 64 años
Barranquilla	22.220	12.940
A término fijo	183	169
A término indefinido	136	120
No trabajan	20.380	11.412
Sin contrato (trabajo informal)	1.419	1.167
Cartagena	16.852	10.793
A término fijo	128	121
A término indefinido	136	120
No trabajan	15.521	9.635
Sin contrato (trabajo informal)	1.049	900
Santa Marta	18.282	11.184
A término fijo	365	300
A término indefinido	593	488
No trabajan	14.068	8.084
Sin contrato (trabajo informal)	2.522	1.846

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, base de Datos RLCPD, corte mayo de 2018.

Haciendo un análisis de la situación laboral de las personas en condición de discapacidad, en los tres casos puede apreciarse según la tabla número 21 que el número de personas con discapacidad registradas que no están trabajando es mucho mayor que el de aquellas que trabajan. Cartagena es el caso donde hay menos personas con discapacidad que trabajan. Este mismo panorama se aprecia en el caso de los trabajadores con discapacidad que se encuentran en edad de trabajar.

Comparando la variable de la situación laboral con el nivel de formación y estrato de las viviendas correspondientes a las personas con discapacidad en los tres casos estudiados, se deduce que hay una probable relación entre ellas, dado que en el caso de Cartagena coincide que hay mayor número de personas ubicadas en viviendas con estrato 1, es mayor el número de personas con discapacidad sin ninguna formación, y menos las personas con discapacidad que trabajan.

Tabla 21. Número de mujeres y número de hombres con discapacidad que trabajan en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena

Distrito/Modalidad del contrato	Femenino	Masculino	No disponible	Total general
Barranquilla	10.108	11.788	324	22.220
A término fijo	71	111	1	183
A término indefinido	49	87		136
No aplica	9.609	10.450	321	20.380
Sin contrato	342	1.077		1.419
Cartagena	7.518	8.975	359	16.852
A término fijo	45	83		128
A término indefinido	47	88	1	136
No aplica	7.122	8.042	357	15.521
Sin contrato	293	755	1	1.049
Santa Marta	10.008	8.126	148	18.282
A término fijo	136	229		365
A término indefinido	250	342	1	593
No aplica	8.111	5.820	137	14.068
Sin contrato	1.118	1.403	1	2.522

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, base de Datos RLCPD, corte mayo de 2018.

Es evidente que, tratándose de las personas con discapacidad, es muy alto el número de personas que no trabajan ya que supera en todos los casos el 70% del colectivo, tal como se observó en la tabla 21. En cuanto al bajo grupo de personas que trabajan, se observa que en los tres casos es menor el número de mujeres que lo hacen. Sin embargo, en el distrito de Santa Marta, es mayor la diferencia entre hombres y mujeres que trabajan, siendo los hombres quienes más lo hacen comparándolo con Barranquilla y Cartagena.

Asimismo, se puede ver en la tabla número 22 que en todos los casos estudiados el trabajo informal es más realizado por hombres que por mujeres, aunque en Santa Marta se realiza más trabajo de este tipo que en Barranquilla y Cartagena como se observaba en la tabla número 21. En cuanto al trabajo formal o mediante contrato bien sea a término fijo o indefinido, también puede observarse que en los tres casos son más los hombres los que se vinculan mediante estas modalidades.

Tabla 22. Actividades que están realizando en los últimos 6 meses las personas con discapacidad en edad productiva en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena

Distritos	Total de personas	Total personas 15 - 64 años
Barranquilla	22.220	12.940
Buscando trabajo	1.218	1.102
Estudiando	3.111	1.505
Incapacitado permanente para trabajar (con pensión).	620	247
Incapacitado permanente para trabajar (sin pensión)	6.879	3.631
Otra actividad	4.983	2.846
Pensionado-jubilado	146	38
Realizando actividades de autoconsumo	344	229
Realizando oficios del hogar	2.594	1.677
Recibiendo renta	64	24
Trabajando	1.751	1.464
Cartagena	16.852	10.793
Buscando trabajo	828	761
Estudiando	2.841	1.715
Incapacitado permanente para trabajar (con pensión).	532	237
Incapacitado permanente para trabajar (sin pensión)	5.844	3.765
Otra actividad	3.217	1.738
Pensionado-jubilado	87	18
Realizando actividades de autoconsumo	266	216
Realizando oficios del hogar	1.607	1.170
Recibiendo renta	21	7
Trabajando	1.311	1.138
Santa Marta	18.282	11.184
Buscando trabajo	1.342	1.110
Estudiando	1.686	1.382
Incapacitado permanente para trabajar (con pensión).	326	105
Incapacitado permanente para trabajar (sin pensión)	3.259	1.570
Otra actividad	2.578	1.401
Pensionado-jubilado	470	67
Realizando actividades de autoconsumo	297	152
Realizando oficios del hogar	3.663	2.079
Recibiendo renta	80	27
Trabajando	3.637	2.742

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, base de Datos RLCPD, corte mayo de 2018.

En Santa Marta y Barranquilla de acuerdo a la tabla número 23, el número de personas que buscan trabajo es mayor que el de Cartagena, lo que podría explicarse dado que en este caso hay un mayor número de personas con discapacidad en condiciones socioeconómicas más precarias. No obstante, el número de personas con discapacidad que buscan trabajo en los tres casos podría ser mayor, dado el poco número de personas con discapacidad que trabajan, pero para ello se requieren incentivos que permitan al colectivo estudiado superar las dificultades que tienen para buscar trabajo.

En Santa Marta el número de personas que se dedican a actividades del hogar es mayor que el de Barranquilla y Cartagena; y en Cartagena el número de personas con discapacidad que se dedican a actividades de autoconsumo es mayor que en Santa Marta y Barranquilla. Asimismo, en la tabla objeto de análisis puede verse que en Cartagena es mayor el número de personas con discapacidad que se encuentran incapacitadas en forma permanente para trabajar sin recibir ninguna prestación. La siguen Barranquilla y Santa Marta en este campo, aunque en los tres casos es preocupante el número de personas con discapacidad que además de no poder trabajar, se encuentran desamparados, sin recibir ninguna prestación. En Cartagena y Barranquilla el número de personas con discapacidad incapacitadas para trabajar que reciben una pensión es mayor que el de Santa Marta.

Puede observarse que en los tres casos es mínimo el porcentaje de personas con discapacidad ya que solo un 15% se encuentran trabajando, lo que indicaría que un 85% de la población no trabaja. Asimismo, resulta alarmante el alto porcentaje de personas con discapacidad que se encuentran incapacitados en forma permanente para trabajar y no reciben ninguna prestación. Finalmente, llama la atención que tiene poco peso el porcentaje de personas con discapacidad que buscan trabajo, equivalente al 8% de la población en edad para trabajar, lo cual podría encontrar explicación en las dificultades que enfrenta este colectivo para hacerlo.

Tabla 23. Sectores económicos en los que trabajan las personas con discapacidad en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena

Distritos	Total de personas con discapacidad	Total personas 15-64 años
Barranquilla	22.220	12.940
Agrícola	12	9
Comercio	468	379
Industria	81	68
No aplica	20.384	11.414
No definido	113	82
Otra actividad	651	533
Pecuaria	9	5
Servicios	502	450
Cartagena	16.852	10.793
Agrícola	21	17
Comercio	300	250
Industria	65	59
No aplica	15.524	9.638
No definido	18	17
Otra actividad	439	382
Pecuaria	9	6
Servicios	476	424
Santa Marta	18.282	11.184
Agrícola	254	157
Comercio	637	491
Industria	127	102
No aplica	14.074	8.087
No definido	733	465
Otra actividad	1.278	969
Pecuaria	35	20
Servicios	1.144	893

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, base de datos RLCPD, corte mayo de 2018.

En cuanto a los sectores económicos en los que se encuentran trabajando las personas con discapacidad, tenemos que, en los tres casos, la mayoría de las personas con discapacidad labora en los sectores de servicio y comercio. Y, si comparamos los tres casos, según la tabla número 24, tenemos que el número de trabajadores con discapacidad que laboran en el sector

de servicios y comercio en Santa Marta¹⁶⁶ y Cartagena¹⁶⁷ es mayor que en Barranquilla¹⁶⁸. En el sector económico hay más personas ubicadas en los casos de Barranquilla y Santa Marta que en Cartagena. Y en cuanto al sector económico industrial en los casos de Barranquilla y Santa Marta se encuentran más personas con discapacidad trabajando que en Cartagena.

Es innegable que para los tres casos hay también otras actividades económicas que deben potencializarse más desde la misma formación de las personas con discapacidad con el fin de facilitar el acceso al trabajo., por ejemplo, el turismo y sector portuario dadas las actividades económicas que predominan en la Región Caribe. Es decir, debe existir una relación entre las áreas en que son formadas las personas con discapacidad y las necesidades del mercado de trabajo.

¹⁶⁶ En el caso del distrito de Santa Marta, un 72% no realizan ninguna actividad, un 8% se encuentran en el sector de servicios, un 4.4% en el sector de comercio, un 8.7% realizan otra actividad, un 1.4% en el sector agrícola, un 0.9% en el sector industrial y un 0.2% en la actividad pecuaria.

¹⁶⁷ En el caso del distrito de Cartagena, un 89% no realizan ninguna actividad, un 3.9% se encuentran en el sector de servicios, un 2.3% en el sector del comercio, un 0.5% en el sector industrial, un 3.5% realizan otra actividad, un 0.2% en el sector agrícola, un 0.1% actividad pecuaria.

¹⁶⁸ En el caso del distrito de Barranquilla, un 82% no realizan ninguna actividad, un 3.3% se encuentran en la actividad de servicios, un 2.9% en el comercio, un 0.5% en el sector industrial, además de un 4.1% que realizan otra actividad y un 0.1% en el sector agrícola.

Tabla 24. Salario promedio de las personas con discapacidad que trabajan en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena

Distritos	Total de personas con discapacidad	Total personas 15 - 64 años
Barranquilla	22.220	12.940
Sin ingreso	12.033	8.196
Menos de \$500,000	4.686	2.476
De \$500,001 a 1,000,000	805	528
De \$1,000,001 a 1,500,000	135	71
De \$1,500,001 a 2,000,000	35	21
De \$2,000,001 a 2,500,000	17	12
Más de \$2,500,001	17	11
No disponible	4.492	1.625
Cartagena	16.852	10.793
Sin ingreso	12.152	8.755
Menos de \$500,000	1.471	1.067
De \$500,001 a 1,000,000	454	298
De \$1,000,001 a 1,500,000	91	59
De \$1,500,001 a 2,000,000	17	12
De \$2,000,001 a 2,500,000	19	10
Más de \$2,500,001	13	9
No disponible	2635	583
Santa Marta	18.282	11.184
Sin ingreso	11.504	7.230
Menos de \$500,000	4.511	2.858
De \$500,001 a 1,000,000	1.083	680
De \$1,000,001 a 1,500,000	197	111
De \$1,500,001 a 2,000,000	105	62
De \$2,000,001 a 2,500,000	39	25
Más de \$2,500,001	116	74
No disponible	727	144

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, base de datos RLCPD, corte mayo de 2018.

En relación con el salario promedio de las personas con discapacidad puede apreciarse que en los tres casos estudiados es mayor el número de personas con discapacidad que no devengan

ingreso seguido de aquellas que reciben menos de \$500.000. No obstante, en Cartagena¹⁶⁹ es mayor que en Santa Marta ¹⁷⁰el número de personas con discapacidad que no reciben ningún ingreso. Y, en Santa Marta es mayor que en Barranquilla.¹⁷¹ Luego, en este último caso, es donde menos se aprecian personas con discapacidad que no reciben ningún ingreso. En cuanto a aquellas personas que reciben menos de \$500.000 como puede verse en la tabla número 25, Santa Marta es el caso en el cual más personas con discapacidad reciben menos de \$500.000 y entre \$501.000 y \$1.000.000.

De igual modo, este análisis muestra que Cartagena además de ser el caso donde hay más personas con discapacidad que no reciben ningún ingreso, también corresponde al distrito en el que menos personas con discapacidad trabajan. Sumado a ello, se encuentra relación con otras variables estudiadas previamente que parecería son causas que inciden en la baja inclusión laboral y precarias condiciones de trabajo de estas personas: La menor formación para el trabajo y los factores socioeconómicos que los afectan.

4.2.2 Análisis e interpretación de datos cualitativos: entrevistas a actores claves respecto a las percepciones de la promoción de una política pública en materia de inclusión laboral para personas en condición de discapacidad.

Con el propósito de analizar e interpretar los datos cualitativos se escogieron diferentes categorías atendiendo los tres temas principales en la investigación: acceso al trabajo (AT), estrategias de inclusión laboral (EIL) y propuestas de mejora para la inclusión laboral (PIL). Asimismo, en cada categoría se describieron una serie de subcategorías dando respuesta a aspectos que aportaron los distintos actores relevantes de la promoción de una política pública en materia de inclusión laboral de personas con discapacidad en los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, tal como se precisa en la siguiente tabla con el fin de acotar la

¹⁶⁹ En el distrito de Cartagena, un 81% no recibe ningún ingreso, un 9.9% recibe menos de \$500.000, un 2.8% recibe de \$500,001 a \$ 1, 000,000, un 0.5% reciben de \$1, 000,001 a \$1, 500,000, un 0.1% de \$1,500,001 a 2,000,000

¹⁷⁰ En Santa Marta, el mayor peso lo tienen las personas que no reciben ingresos, representadas en un 65%, seguidas de un 26% que recibe menos de \$500.000, y un 6% que recibe de \$500,001 a \$ 1, 000,000. Se aprecia también un 1.0% que recibe de \$1, 000,001 a \$1, 500,000; un 0.6% de \$1, 500,001 a 2, 000,000; un 0.2% recibe de \$2, 000,001 a \$2, 500,000; y un 0.7% más de \$2.500.000.

¹⁷¹ En Barranquilla, un 63% del colectivo no recibe ingreso; un 19% devenga menos de \$500.000; un 4% recibe de \$500,001 a \$ 1, 000,000; un 0.5% de \$1, 000,001 a \$1, 500,000; un 0.1% recibe de 1, 500,001 a 2, 000,000; y un 0.1% recibe de \$2, 000,001 a \$2, 500,000,

información recolectada durante la investigación y mostrar los resultados en función de lo perseguido.

Tabla 25. Categorías y Subcategorías de la inclusión laboral para personas con discapacidad.

Categorías	Códigos	Subcategorías
Acceso al trabajo	AT	Acceso al trabajo de personas con discapacidad en relación con el acceso al trabajo de personas sin discapacidad. Normatividad jurídica lineamientos de política pública y programas. Situación laboral de las personas en condición de discapacidad. Razones que dificultan el acceso al trabajo. Acciones desde el programa de discapacidad.
Estrategias de inclusión laboral	EIL	Reserva de empleo. Teletrabajo. Ajuste razonable. Responsabilidad social empresarial. Incentivos económicos.
Propuestas de Mejora para la Inclusión Laboral	PIL	Formación. Trabajo conjunto.

Fuente: Esta tabla es de elaboración propia a partir de las categorías y subcategorías que guiaron el proceso de investigación.

En lo relativo a la presentación de los resultados e interpretación de las entrevistas, se hará el análisis a partir de cada categoría adentrándonos en las subcategorías mencionadas en la tabla 28 y comparando las percepciones de los diferentes actores relevantes en los tres Distritos objeto de estudio; Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

4.2.2.1 Acceso al trabajo de las personas con discapacidad (At)

4.2.2.1.1. Acceso al trabajo de personas con discapacidad en relación con el acceso al trabajo de personas sin discapacidad.

Procediendo al análisis e interpretación de la primera categoría –acceso al trabajo– y aludiendo a cada una de las subcategorías identificadas en relación con las percepciones de los actores entrevistados, podría decirse que en cuanto a la subcategoría acceso al trabajo de las personas con discapacidad Vs acceso al trabajo de las personas sin discapacidad, existe una percepción unánime en los actores según la cual una persona sin discapacidad tiene mayores oportunidades de acceder a un trabajo que una persona con discapacidad.

Adentrándonos un poco más en lo que dicen los entrevistados, en cuanto a si una persona sin discapacidad tiene mayores posibilidades de acceder a un trabajo que una persona con discapacidad, se encuentran manifestaciones como las que expondremos a continuación.

Los líderes de programa de discapacidad¹⁷² manifiestan en sus entrevistas:

“[...] La realidad en el contexto distrital es que existen más barreras para que una persona con discapacidad encuentre un trabajo o se enganche laboralmente, que para una persona sin discapacidad” (J. Brieva, comunicado personal, 09 de Mayo de 2018).

Así mismo, en el distrito de Cartagena, la entrevistada manifiesta:

“[...] La mayoría de las personas que trabajan tanto en el distrito como en otras empresas son personas sin discapacidad, es un mínimo el porcentaje de personas con discapacidad que están trabajando en las empresas (D. Arroyo, comunicado personal, 12 de junio de 2018)”

Por su parte, el sector empresarial también coincide con dicha percepción; consideran en sus entrevistas que las personas sin discapacidad tienen mayores oportunidades laborales que las personas con discapacidad debido a los ajustes que se requieren para incorporar al colectivo de

¹⁷² Los Líderes de programa de discapacidad son aquellos que desde las Secretarías de Promoción Social e Inclusión de cada distrito promueven la inclusión laboral de los grupos vulnerables, entre ellos, las personas con discapacidad. Además, tienen participación activa en los Comités Distritales de Discapacidad donde se discuten las iniciativas en materia de política pública.

personas con discapacidad. Por su parte, los líderes de recursos humanos también perciben que existen mayores restricciones para vincular personas con discapacidad, tanto en el sector público como en el privado, y agregan que resulta más complejo todavía en el caso del sector privado dada la mayor libertad que tiene el empresario en materia de vinculación. Finalmente, las asociaciones de personas con discapacidad comparten también esta percepción en la medida en que consideran que “Son menores las oportunidades laborales para las personas con discapacidad en relación con las personas sin discapacidad por razones de diferentes tipo: percepción errada del empresario respecto a las personas con discapacidad, obligaciones en materia de ajustes, responsabilidades generadas de la estabilidad laboral reforzada, entre otras (Fundación Unicornio, Barranquilla)”. En este sentido, “la gran mayoría de las empresas prefieren contratar a las personas sin discapacidad en lugar de contratar a aquellas personas que tengan una condición de discapacidad (Fundación Pisando Fuerte, Santa Marta).”

4.2.2.1.2 Normatividad jurídica: lineamientos de política pública y programas.

En cuanto al análisis de la segunda subcategoría relativa a la normatividad jurídica, en los lineamientos de política pública y programas distritales de cara a la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad en los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, puede apreciarse que los líderes de programas de discapacidad identifican también puntos de encuentro cuando consideran que las normas, lineamientos y programas, aunque han intentado promover la inclusión laboral del colectivo en estudio, no han sido suficientes para garantizar dicho cometido. Haciendo énfasis en los lineamientos de política pública y programas, encontramos las siguientes percepciones, el líder del programa de discapacidad en Barranquilla, manifiesta que:

“[...] En Barranquilla, algo que nos ha servido es que localmente se construyó una política pública distrital de discapacidad que sirve de base para los gobiernos de turno se sometan a la misma y promuevan las necesidades de trabajo (J. Brieva, comunicado personal, 09 de mayo de 2018).”

No obstante, como se analizará más adelante en el apartado relativo a los lineamientos de política pública, se trata únicamente de una norma jurídica que no cumple con los

presupuestos para ser considerada una política pública. Sin embargo, muy a pesar de que no puede hablarse en sentido estricto de la existencia de una política pública, sí puede observarse que Barranquilla es la ciudad que más avances tiene en materia de programas y estrategias de inclusión laboral para personas con discapacidad, comparando con Cartagena y Santa Marta. Decimos esto no solo porque en Barranquilla existe una Secretaría de Desarrollo Económico que visita empresas y muestra los beneficios de contratar personas con discapacidad, sino también porque hay un centro de empleo que recluta personas con discapacidad, perfila competencias, busca vacantes, hace análisis de puesto de trabajo y realiza el proceso de articulación entre las vacantes y las empresas, acompañamiento a las empresas, capacitaciones a las empresas y personas con discapacidad, teniendo como punto de partida una meta específica establecida en el Plan Estratégico relativo a aumentar el número de empresas que vinculan personas con discapacidad en el distrito.

En contraste con lo anterior, el caso de Cartagena resulta ser el que menos avances muestra en relación con la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Allí, tal como manifiesta el actor entrevistado:

“Cartagena no solo aún no tiene una política pública, sino que apenas nos encontramos trabajando en mesas para su formulación y el diseño de estrategias que permitan contribuir en dicho aspecto. Todo está en construcción y estamos en un proceso de sensibilización para que las personas puedan acceder al trabajo” (D. Arroyo, comunicado personal, 12 de junio de 2018)”.

Finalmente, en el caso de Santa Marta, comparándolo con los dos anteriores, encontramos que, aunque se menciona la existencia de una política pública, se trata también únicamente de una norma jurídica que regula en términos generales la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Y en cuanto a las acciones no se alude a las mismas en términos precisos.

Respeto al actor denominado “líderes de recursos humanos” en la subcategoría objeto de análisis, se aprecia una percepción unánime en los tres casos dado que consideran, los actores entrevistados, que las normas y los lineamientos no son suficientes para garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad, entre otras cosas porque se trata de un tema de responsabilidad social empresarial, más allá recomendaciones de tipo legal.

Haciendo un examen del sector empresarial entrevistado en los tres casos frente a la subcategoría en mención, encontramos una percepción muy similar:

“[...] las normas no son suficientes, son muy amplias, y en ocasiones muy rígidas para el empresario lo que dificulta su cumplimiento (E. Novoa, Asotelca, comunicado personal, 15 de junio de 2018)”.

Además de ello, “[...] se necesita un proceso de sensibilización continuo con seguimiento y acompañamiento a las empresas “(O. García, Comunicado personal, 27 de abril de 2018).”

Y en cuanto al actor “asociaciones de personas con discapacidad”, en el caso de Barranquilla opinan que: “Las normas y políticas han ayudado al tema, pero no han sido suficientes porque hay incluso normas que generan desprotección por la llamada estabilidad laboral reforzada. Sumado a ello, no hay incentivos económicos suficientes para las empresas, difusión suficiente dirigida a las empresas y el colectivo de personas con discapacidad (Fundación Unicornio, Fundavé y Fundwon, 2018)”. Desde una perspectiva muy similar, en el caso de Cartagena, los actores también consideran que las normas y las políticas no han sido suficientes para lograrlo que se proponen, agregando otras razones como las siguientes: “Las normas no son suficientes porque no logran aplicarse en su totalidad debido a las diversas barreras que existen, entre ellas, las imaginarias, la concepción de personas con discapacidad, los costos de los ajustes para su materialización, sumado a otros esfuerzos económicos (Fundación Aluna, Fundación REI, 2018).” Finalmente, en Santa Marta, la percepción de los actores a los que estamos aludiendo es que las normas tampoco son suficientes debido a la falta de control y seguimiento a su aplicación.

4.2.2.1.3 Situación laboral de las personas en condición de discapacidad.

Compararemos los tres casos: Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, en relación con la tercera subcategoría sobre la situación laboral de las personas con discapacidad, examinando inicialmente lo que opinan los líderes de programa de discapacidad en cada distrito. Puede apreciarse que en los tres casos los actores manifiestan que es mínima la vinculación de personas con discapacidad, que la mayoría de las personas con discapacidad que logran ser

contratadas no son de planta sino vinculadas mediante la figura de órdenes de prestación de servicio¹⁷³ (OPS), que dentro del colectivo de personas con discapacidad y de acuerdo a la información suministrada por las agencias de empleo, las personas que más se vinculan son aquellas que tienen una condición de discapacidad física y auditiva, y las que menos se contratan son aquellas que tienen una discapacidad visual, seguida de las personas con discapacidad cognitiva. Además, no se cuenta con un registro específico de empleabilidad, solo se utiliza la información obtenida en el registro de localización y caracterización de personas con discapacidad¹⁷⁴ y los datos suministrados por las agencias de empleo.

El caso que más avances muestra frente a la situación laboral de las personas con discapacidad es el distrito de Barranquilla, dado que es el único que tiene un centro de empleo al interior de la alcaldía, centro que cumple la función de reclutar personas con discapacidad, perfilar competencias, buscar vacantes, entre otras. Es distinto lo que ocurre en los casos de Cartagena y Santa Marta en donde los programas de discapacidad no contribuyen directamente a la vinculación de personas con discapacidad, sino que únicamente asesoran y acompañan a las personas con discapacidad.

Según la información suministrada por el programa de discapacidad en Barranquilla (2018), “En el año 2017 se vincularon 60 personas al sector empresarial y 58 de ellas fueron colocadas por el centro de empleo de la alcaldía de Barranquilla y dichas personas tienen principalmente condiciones de discapacidad auditiva y física. En el caso de las personas con discapacidad visual la vinculación es muy baja, casi nula” Por su parte el distrito de Cartagena se muestra como el caso en el que menos avances existen en el tema: “En Cartagena es mínimo el número de personas con discapacidad que se encuentran vinculados en el ámbito del trabajo y quiénes

¹⁷³ Se trata de una modalidad contractual que según la Corte Constitucional se celebra por el estado en aquellos casos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados. Las características de este contrato son: La prestación del servicio es sobre una obligación de hacer, la autonomía e independencia del contratista y la vigencia del contrato es temporal.

¹⁷⁴ Es una herramienta que permite recoger vía web información sobre dónde están y cómo son las personas con algún tipo de discapacidad residentes en Colombia. Esta base de datos única también permite la actualización de los datos por ejemplo en casos de cambio de domicilio o variación del estado de salud.

lo están es principalmente porque adquirieron la condición de discapacidad después de ser vinculados (Programa de discapacidad, 2018).”

En cuanto a los actores denominados líderes de recursos humanos se encuentra que frente al reto establecido por el Decreto 2011 de 2017 relativo al establecimiento de un porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en las entidades del sector público, la realidad en los tres casos es la siguiente:

Tabla 26. Número de personas con discapacidad vinculadas a la planta de personal en las alcaldías de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta en cumplimiento del decreto 2011 de 2017

Distritos	Tamaño de la planta	Número de personas en la planta	Número de personas que deberían estar vinculadas	Número de personas con discapacidad vinculadas hasta la fecha
Barranquilla	Planta entre 1001 y 3.000 empleos	Rango entre 1001 y 3000	1 % (10-30)	25 trabajadores
Cartagena	Planta entre 1001 y 3.000 empleos	1041	1% (10 trabajadores)	3 trabajadores
Santa Marta	Planta entre 1 y 1000 empleos	365 personas	2% (7 trabajadores)	0 trabajadores con discapacidad ¹⁷⁵ En la planta no hay trabajadores con discapacidad.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 2011 de 2017 y la información suministrada por las dependencias de recursos humanos en las alcaldías de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena.

Como puede apreciarse en la tabla anterior, hasta el momento solo el caso de Barranquilla cumple con los porcentajes mínimos de personas con discapacidad vinculadas a la planta de personal establecidos por el decreto 2011 de 2017. En los casos de Santa Marta y Cartagena se requerirá de estrategias oportunas y contundentes que permitan cumplir con la obligación que impone la norma para no incurrir en una falta grave en los términos del régimen disciplinario, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la ley 1618 de 2013.

En cuanto a la situación laboral de las personas con discapacidad, en el caso de Barranquilla, el actor entrevistado también manifiesta lo siguiente: “Uno de los puntos que más nos

¹⁷⁵ Las personas con discapacidad vinculadas, según la información suministrada por la dependencia de recursos humanos, no hacen parte de la planta del personal, sino que están contratadas mediante otras formas.

preocupaban en principio en cuanto a la vinculación de personas con discapacidad era cómo se iban a desarrollar las relaciones interpersonales de las mismas en el lugar de trabajo. No obstante, ha sido normal. Ellos disfrutan, hablan, trabajan al mismo nivel, cumplen horarios, no han sido una carga y hemos incluso aprendido de ellos (Líder recursos humanos, 2018).” Sin embargo, aunque pareciera que existen avances, como se verá más adelante, hay varios retos vigentes a fin de garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad en este caso.

Existen puntos de encuentro en cuanto a la situación laboral real de las personas con discapacidad entre los que se destaca que, la gran mayoría de personas con discapacidad vinculadas se contratan de manera tercerizada, aunque, el caso de Santa Marta ni siquiera hay personas con discapacidad vinculadas de planta. Además, de acuerdo con los resultados obtenidos en el registro de localización y caracterización de personas con discapacidad mostrados en la tabla 18 sobre los tipos de discapacidad en relación con las personas con discapacidad en edad laboral, podemos ver que, según los actores claves entrevistados, el mayor número de personas contratadas, son personas con discapacidad física y respecto a personas con discapacidad sensorial, las que más se contratan son las personas con discapacidad auditiva. Finalmente, podemos notar que, por regla general, las personas con discapacidad que se contratan son técnicos y profesionales, y no ejercen cargos de dirección.

Conforme a la información del sector empresarial, en calidad de actor clave en cuestiones de inclusión laboral de las personas con discapacidad respecto a la subcategoría en estudio, vemos que la percepción relativa a la vinculación laboral de personas con discapacidad es unánime: Todos consideran que es mínima; y es expresada por los actores en los siguientes términos: “Por lo que conozco son pocas las empresas que vinculan laboralmente personas con discapacidad “(Grupo Andi, 2018).” En el mismo sentido se pronuncia el presidente de la Asociación de Cotelco (2018): “En el sector hotelero y turístico de Santa Marta se vincula muy pocas personas con discapacidad”.

Finalmente, en cuanto a la situación laboral de las personas con discapacidad tal como la perciben las asociaciones de personas con discapacidad en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, encontramos que estas asociaciones consideran también que es baja la contratación laboral de las personas con discapacidad en el sector privado y que quienes trabajan se

encuentran principalmente en el sector de la informalidad o son contratados en forma tercerizada. Adicionalmente, también es mínimo el número de personas con discapacidad pertenecientes a estas organizaciones que dicen haber recibido acompañamiento o capacitación o haber sido beneficiarios de estrategias de inclusión laboral planteadas por los distritos o por el sector empresarial privado.

4.2.2.1.4 Razones que dificultan el acceso al trabajo.

Un análisis comparativo de los tres casos estudiado sobre las razones que dificultan el acceso al trabajo de las personas con discapacidad, muestra que los líderes de programa en discapacidad en cada distrito coinciden en que dentro de las causas que afectan el acceso al trabajo se encuentran la falta de formación general de las personas con discapacidad y la falta de formación pertinente, esto es, acorde con las necesidades del sector productivo. Se suma a la ausencia de estrategias conjuntas que involucren a todos los actores de cara a enfrentar los problemas derivados de la exclusión laboral de las personas con discapacidad. Además, en el distrito de Barranquilla se hace énfasis en la falta de sistematización de la información; y en Cartagena se suma la creencia errada de las personas con discapacidad relativa a que no pueden trabajar y el temor de las empresas a vincular personas con discapacidad por la estabilidad laboral reforzada que las protege, así como por los costos económicos que se derivan de la realización de ajustes razonables.

En esta misma línea, la perspectiva de los líderes de recursos humanos en las alcaldías de los distritos objeto de análisis coincide con lo expuesto anteriormente en el sentido de considerar que las causas principales que dificultan el acceso al trabajo de las personas con discapacidad son: la concepción errada de las empresas y de las mismas personas con discapacidad que consideran que no son productivas, la falta de formación pertinente en relación con las necesidades del mercado de trabajo, y el temor del sector empresarial frente a la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad.

En armonía con las perspectivas anteriores, los actores entrevistados del sector empresarial piensan que las causas que dificultan el acceso al trabajo de las personas con discapacidad son:

la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad extendida a las personas en situación de debilidad manifiesta por condiciones de salud; la falta de decisión de los inspectores de trabajo para autorizar la terminación del contrato de trabajo por una causa justa o una causa objetiva; la falta de acompañamiento al sector empresarial por parte del Estado en materia de inclusión laboral del colectivo; la falta de precisión respecto a los ajustes razonables y los costos económicos que se derivan de su implementación; la condición de accesibilidad a nivel ciudad; la falta de formación pertinente de las personas con discapacidad; y finalmente las barreras creadas por las mismas personas con discapacidad.

Por último, las asociaciones de personas con discapacidad entrevistadas en los tres casos concuerdan en que dentro de las razones que dificultan el acceso al trabajo de estas personas se ubican los imaginarios equivocados frente a las personas con discapacidad que llevan a pensar que no son un colectivo productivo y generan incluso actos discriminatorios en el ámbito del trabajo. También expresan los temores que tiene el sector empresarial frente a la contratación debido a la protección reforzada de estas personas y la formación no pertinente con las ofertas laborales. En este sentido, los entrevistados manifiestan: “Normalmente no se estudia lo que se quiere o lo que necesita el mercado sino lo que toca y se ofrece por las entidades que promueven la formación y siempre que se complete un mínimo de personas exigidas (Pisando Fuerte, 2018)”

De igual manera, destacan la falta de trabajo mancomunado de todos los actores encargados de promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad, y la necesidad de mayores esfuerzos económicos para que puedan implementarse los llamados ajustes razonables.

En el caso de las personas con discapacidad cognitiva, las asociaciones que dirigen su dinámica a la protección de estas personas advierten aspectos como “En estos casos se vislumbra como una de las causas principales, la barrera impuesta por la misma familia de las personas con discapacidad. El tema de la toma de decisiones no lo ejercen muy bien porque son sus padres quienes siempre lo han hecho (Fundown, 2018).” Adicionalmente, el ajuste necesario para garantizar la inclusión laboral de personas de este colectivo puede requerir aún mayores esfuerzos económicos, dado que, en muchos casos, se requiere empleo con apoyo para las

personas con discapacidad cognitiva, lo que implicaría asumir los gastos de una persona más (Aluna, 2018).

4.2.2.1.5 Acciones desde el programa de discapacidad.

Para finalizar el estudio de las subcategorías en relación con el acceso al trabajo de las personas con discapacidad y continuar con el análisis de las estrategias de inclusión laboral de las personas con discapacidad, podría decirse que aunque existe una percepción generalizada de todos los actores claves de que faltan estrategias conjuntas dirigidas a impulsar la inclusión laboral de las personas con discapacidad ya que las existentes no son suficientes para cumplir con el cometido, una comparación de los tres casos, muestra que los avances en cada distrito para garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad no son iguales. Tenemos que, Barranquilla es el caso que más avances tiene, mientras que Cartagena es el que menos acciones y programas desarrolla en el tema estudiado.

En este orden de ideas, el líder del Programa de Discapacidad en Barranquilla sostiene lo siguiente: “En el caso de Barranquilla hemos avanzado en los temas de inclusión laboral para personas con discapacidad. Contamos con un programa específico dirigido a promover la empleabilidad de las personas con discapacidad en el sector empresarial dentro del eje *Barranquilla capital de progreso* y una de nuestras metas es aumentar el número de empresas que vinculan personas con discapacidad en el distrito. Se trata de un programa que no solo promueve la inclusión, sino que también tiene un centro de empleo que recluta personas con discapacidad, perfila competencias, busca vacantes y hace el clic entre vacantes y empresas. Se analizan los puestos de trabajo, y se realiza acompañamiento a la empresa siguiendo el modelo de productividad y convirtiéndose en Barranquilla en uno de los centros de empleo más comprometidos con el proceso (Programa de discapacidad, 2018).” No obstante, se reconoce también que no es suficiente, hace falta trabajo conjunto que involucre los distintos actores y al mismo tiempo, se aporte más al tema de la inclusión laboral de este colectivo.

Por otro lado, el líder del Programa de Discapacidad en el caso de Cartagena manifiesta lo siguiente: “En Cartagena todo está en construcción, y estamos en un proceso inicial de

sensibilización para que las personas con discapacidad puedan acceder al trabajo (Programa de discapacidad, 2018).” Sin embargo, al indagar con los otros actores en cuanto a las acciones o programas del distrito de Cartagena dirigidas a la inclusión de personas con discapacidad, el panorama es unánime y distinto al que acabamos de exponer, dado que tratándose verbigracia del sector empresarial los entrevistados en los tres casos manifiestan la falta de acompañamiento y ayudas por parte del Estado para adelantar estos procesos en el sector empresarial. Sumado a lo anterior, en los tres casos, las asociaciones de personas con discapacidad son más enfáticas en afirmar que no se identifican acciones o programas direccionados a garantizar realmente la inclusión laboral del colectivo de personas con discapacidad.

4.2.2.2 Estrategias de inclusión laboral para personas con discapacidad (EIL).

Ahora, después de haber analizado las percepciones de los actores claves en la promoción de la inclusión laboral de las personas con discapacidad frente a la categoría denominada acceso al trabajo, se procederá a mostrar las diversas perspectivas que los actores en cuestión tienen en cuanto a las estrategias de inclusión laboral de este colectivo, esto es: reserva de empleo, teletrabajo, ajustes razonables, responsabilidad social empresarial e incentivos económicos.

4.2.2.2.1 Cuota de reserva o reserva de empleo.

Según Escudero, Serrano y otros (2012) como fue precisado en el capítulo tercero del presente trabajo, la cuota de reserva o reserva de empleo funciona como un instrumento de inclusión laboral en el mercado de trabajo ordinario y se basa en términos generales en la obligación que tienen las empresas públicas y privadas de contratar un determinado porcentaje de personas con discapacidad. No obstante, se aprecian diferentes percepciones frente a la cuota de reserva como estrategia de inclusión laboral, y esto también se puede percibir en las posturas de los actores entrevistados.

Así, para los líderes de programa de discapacidad y de recursos humanos resulta ser una buena estrategia de inclusión laboral, tal como lo manifiestan en los siguientes términos: “Aunque los porcentajes exigidos no son muy buenos, es una buena estrategia para ingresar, que se conozcan las habilidades, pero la idea es que el proceso después sea abierto, se presente la persona con discapacidad y sea seleccionada por sus competencias (programa de discapacidad en Barranquilla, 2018).” También en el caso de Cartagena, según los líderes de recursos humanos, se considera como una buena estrategia: “Es una estrategia incluyente que beneficia a las personas con discapacidad (Recursos humanos, Cartagena, 2018).”

Por el contrario, el sector empresarial entrevistado no está de acuerdo con dicha medida por las siguientes razones: “No es la estrategia correcta, la idea no es vincular laboralmente personas con discapacidad, sin más. La idea es vincular personas con discapacidad que, a pesar de tener una condición de discapacidad, pueden desempeñar adecuadamente una labor (Andi, 2018).” En el mismo sentido argumentan otras asociaciones empresariales: “Está comprobado que el Estado lo que hace es crear medidas obligatorias para que el sector productivo contrate, pero no se está de acuerdo, porque esto debe hacerse con acompañamiento del Estado al empresario, no debería ser un tema obligatorio, más bien un tema de responsabilidad social empresarial con acompañamiento por parte del Estado (Cotelco, 2018)”.

La mayoría de las asociaciones de personas con discapacidad entrevistadas siguen el mismo criterio del sector empresarial respecto a la cuota de reserva como estrategia de inclusión laboral. Por ejemplo, “La reserva del empleo debe hacerse de la mano con asociaciones expertas en el tema, porque no se trata de contratar por contratar a alguien que no esté de acuerdo con el perfil, se requiere un acompañamiento garantizando una verdadera inclusión” (Fundación Unicornio de Barranquilla, 2018).” En el mismo sentido, la Fundación Aluna en Cartagena (2018) manifiesta que: “No se está de acuerdo con la obligación de establecer un mínimo de puestos a ocupar por personas con discapacidad, debería ser producto de las capacidades que se aprecian en las personas con discapacidad.” También, la Fundación Pisando Fuerte en Santa Marta (2018) dice que es una buena estrategia solo en la medida en que exista control y seguimiento respecto a su implementación.

Por el contrario, las Fundaciones REI en Cartagena y Fundavé en Barranquilla (2018) coinciden en que se trata de un primer paso porque de forma voluntaria no fue posible. No obstante, se advierte la importancia de delimitar el concepto de personas con discapacidad de manera que no se cumpla el porcentaje con personas que no se encuentran en dicha condición.

4.2.2.2.2 *Teletrabajo.*

Aunque la estrategia del teletrabajo no se dirige específicamente a personas con discapacidad, hay quienes manifiestan que puede considerarse una herramienta que aporta a la inclusión laboral de personas con discapacidad. No obstante, se encuentran también diversas percepciones en contra del mismo, como se pasará a mostrar: Los líderes de Programa con Discapacidad se refieren a esta estrategia de la siguiente forma: “El teletrabajo es una estrategia incompleta, porque debe ir acompañada de ajustes para su correcta implementación, en Barranquilla no hay una idea clara de lo que implica utilizar el teletrabajo para las personas con discapacidad (programa de discapacidad en Barranquilla, 2018).” Por su parte, los estos actores coinciden en afirmar que se trata de una buena estrategia, especialmente para personas con discapacidad física, y manifiestan que también lo es, para los cuidadores. En el mismo sentido, los líderes de recursos humanos en los tres casos consideran que se trata de una buena estrategia para implementarse principalmente en el caso de personas con discapacidad física o para aquellas personas que desarrollan estrés en puestos de trabajo que requieren interacción permanente con el público.

En el sector empresarial en los casos de Santa Marta y Cartagena se considera que se trata de una oportunidad para las personas con discapacidad porque exige menores esfuerzos en temas de movilidad, ejecución de tareas, pero especialmente para personas con discapacidad física. Empero, en el caso de Barranquilla, se cree que más que el teletrabajo lo que se requiere es capacitar a las personas con discapacidad para que puedan prestar sus servicios en forma independiente.

Finalmente, las asociaciones de personas con discapacidad coinciden en que, salvo en el caso de personas con discapacidad cognitiva, el teletrabajo puede considerarse como una estrategia

idónea para promover el acceso al trabajo de las personas con discapacidad, siempre que se hagan los ajustes requeridos y que se acompañe de asociaciones expertas en procesos de inclusión. Dentro de las razones que justifican lo mencionado exponen que: “Para el caso de las personas con discapacidad cognitiva es más beneficioso estar en el sitio de trabajo porque ellos aprenden mucho más a partir de la relación con sus compañeros de trabajo y no en forma aislada (Fundown, 2018)”. En el mismo sentido, Aluna (2018) explica: “En tratándose de personas con discapacidad cognitiva, la medida adecuada no sería el teletrabajo dado que estas personas requieren procesos permanentes, evaluación continua, información concreta, acompañamiento e interacción”.

4.2.2.2.3 *Ajustes razonables.*

De acuerdo con la Convención de Derechos para Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, 2008) se entiende por ajustes razonables todas aquellas modificaciones o adaptaciones necesarias y adecuadas que no se conviertan en una carga desproporcionada o indebida de cara a garantizar el ejercicio del derecho al trabajo en igualdad de condiciones con los demás.

Al preguntarles a los actores entrevistados sobre esta estrategia, coinciden en que no puede haber inclusión laboral sin ajustes razonables. No obstante, la ausencia de acompañamiento y de apoyo para su implementación, los costes económicos y el hecho de que pueden convertirse para el empresario en una carga desproporcionada son algunas de las razones que encuentran no están permitiendo que esta figura sea asumida en debida forma para garantizar la inclusión laboral del colectivo estudiado.

Las asociaciones de personas con discapacidad también indican la necesidad de que los ajustes razonables se hagan de acuerdo a las particularidades de cada caso y teniendo en cuenta la condición que presenta la persona, porque no siempre se requieren las mismas modificaciones o adaptaciones. Así, la Fundación Aluna (2018) manifiesta: “En el caso de las personas con discapacidad cognitiva se requieren incluso apoyos para el mismo individuo, apoyos técnicos, tecnológicos, apoyos físicos, manejo concreto de la información del entorno, buen modelamiento, apoyo con la familia.” En el mismo sentido, la Fundación REI (2018) apunta: “Se debe cambiar el contexto desde lo actitudinal hasta lo arquitectónico, la familia debe ser un

apoyo familiar a la vinculación laboral de personas con discapacidad.” Y en el caso de personas con discapacidad psicosocial se necesitan actividades puntuales y acompañamiento. De igual modo, cuando se trata de personas con discapacidad visual es importante tener un manejo adecuado de las técnicas de orientación y movilidad, adecuaciones locativas y apoyo de la tecnología, así como uso del lenguaje braille. Y si se trata de personas con discapacidad auditiva, para ellas las actividades de concentración y atención suponen mayores facilidades.

En las dependencias de recursos humanos del sector empresarial, poco se conoce de los ajustes razonables requeridos en cada caso y por este motivo hacen especial énfasis en la falta de acompañamiento y apoyo por parte del Estado en este proceso. Así lo manifiestan los actores: “Está comprobado que el Estado sabe crear medidas obligatorias, pero se le olvida que el sector empresarial requiere acompañamiento y apoyo, no se puede dejar solo, porque así no funcionará (Cotelco, 2018).”

4.2.2.2.4 Responsabilidad social empresarial.

Otra de las formas reconocidas en la literatura para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad es la llamada responsabilidad social empresarial, entendida como la contribución voluntaria que las empresas ofrecen al desarrollo social integral. No obstante, de acuerdo a su contenido y alcance, para que una empresa pueda ser socialmente responsable al vincular personas con discapacidad, debe tratarse de una decisión que vaya más allá del mero cumplimiento de las obligaciones legales, como se analizaba en el capítulo tercero del presente trabajo.

En este orden de ideas, al indagar a los entrevistados frente a la relación existente entre la responsabilidad social empresarial y la vinculación laboral de personas con discapacidad, en forma unánime –en los tres casos y por parte de todos los actores– se identifica la vinculación laboral de personas con discapacidad como una manera en que las empresas pueden ser socialmente responsables. Sin embargo, mencionan algunos elementos que están impidiendo que las empresas opten por la vinculación de personas con discapacidad en el escenario de la responsabilidad social empresarial y estos tendrían que ver, en palabras de los mismos actores,

con lo siguiente: “Mientras subsistan normas y jurisprudencia de la Corte Constitucional que sobreprotejan a las personas con discapacidad extendiéndolo incluso a las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, la vinculación de dicho colectivo, incluso bajo el esquema de responsabilidad social empresarial será complejo (A, Vives, comunicado personal, 20 de junio de 2018).” Sumado a lo anterior, Cotelco (2018) sostiene que: “Contratar personas con discapacidad puede hacer que una empresa sea socialmente responsable pero esta medida sin acompañamiento por parte del Estado no será la vía más utilizada por el sector empresarial y tampoco se podrá garantizar a través de ella la verdadera inclusión laboral de estas personas.” (O. García, Comunicado personal, 27 de abril de 2018).

4.2.2.2.5. Incentivos económicos.

Manifiestan todos los actores entrevistados en los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta que no se reconocen incentivos económicos distintos a los contemplados a nivel nacional a partir de la normatividad jurídica vigente de cara a la vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector empresarial. Sin embargo, vale la pena mencionar que, en el caso de Barranquilla, de acuerdo al Programa de Discapacidad (2018), se establece una medida dirigida a la población vulnerable en general que estipula cláusulas con los contratistas en las que se exige que el 10% de la obra de mano no calificada sea población vulnerable. Sin embargo, muy a pesar de que se trata de una medida que busca aumentar la vinculación laboral de esta población, se critica porque solo se orienta a mano de obra no calificada y deja por fuera la posibilidad de promover también el acceso al trabajo de aquellas personas que además de encontrarse en una situación de vulnerabilidad están además preparadas para ejercer un cargo calificado.

4.2.2.3 Propuestas de mejora para la inclusión laboral (PIL).

En cuanto a esta tercera categoría relativa a propuestas de mejora de cara a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, los líderes de programa de discapacidad coinciden que en los tres casos se requiere de un trabajo conjunto de todos los actores, incluyendo el sector empresarial. Este actor lo plantea en los siguientes términos: “Es necesario una estrategia que

una todos los actores de la empleabilidad, los resultados de otro modo son muy escasos” (Programa de discapacidad, Barranquilla, 2018). Del mismo modo, existe consenso en cuanto a la necesidad no solo de formar a las personas con discapacidad sino de ofrecer formación pertinente, es decir, articulada con las necesidades que hay en el mercado laboral. Además, se enfatiza en la importancia de proponer acciones de inclusión, sin olvidar llevar a cabo un proceso de seguimiento y control por parte del Estado.

Por su parte, los líderes de recursos humanos entrevistados consideran que las mayores limitantes en materia de vinculación de las personas con discapacidad se encuentran en el sector privado y ello implica que se hace necesario involucrar más a este sector, dado que, en armonía se requiere un trabajo conjunto entre sector público y privado. Es también importante compartir con el sector empresarial –lo que en Colombia llamamos socializar– las experiencias exitosas que en el ámbito de trabajo se ha tenido con el colectivo en estudio. Del mismo modo, los actores del sector empresarial entrevistados manifiestan que para garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad se requiere acompañamiento del Estado y de las entidades especializadas en procesos de inclusión laboral, apoyo en incentivos para la implementación de ajustes razonables, flexibilizar la normatividad jurídica respecto a la protección laboral reforzada y, en dicho sentido, permitir que se pueda dar el despido de un trabajador con discapacidad motivado en una justa causa, sin autorización de la Oficina de Trabajo, cuando esté plenamente demostrado que no es por su condición de salud sino por haber incurrido en una causa objetiva que fundamenta el despido. De igual manera, se requiere una mayor formación del colectivo de personas con discapacidad y la superación también de las barreras que han sido creadas por la misma persona con discapacidad.

Y finalmente, las asociaciones de personas con discapacidad manifiestan en los tres casos que para avanzar en los procesos de inclusión laboral de personas con discapacidad se requiere un esfuerzo serio, trabajo conjunto entre todos los sectores involucrados con la inclusión laboral, brindar formación –y en especial formación relacionada con las ofertas de trabajo– así como capacitación a todos los actores del proceso de inclusión y cuidadores en el caso de personas con discapacidad cognitiva, , implementar ajustes razonables, acompañamiento constante,

autogestión de empleo, mayor accesibilidad, superar imaginarios equivocados respecto a la concepción de persona con discapacidad y los temores frente a la contratación.

4.3 Evolución del contenido de los planes distritales de desarrollo en materia de inclusión laboral de las personas con discapacidad

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de Colombia los responsables de la política pública en los casos estudiados son las alcaldías de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena. Sumado a ello, la discapacidad en relación con la inclusión laboral ha sido también una preocupación constante de los distintos niveles de gobierno debido a que de acuerdo al numeral 2 del artículo 5 de la Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, no solo la nación sino también los departamentos, distritos y localidades, según sus competencias, deben incorporar en sus planes de desarrollo su respectiva política pública de discapacidad, con fundamento en la Ley 1145 de 2007, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad. Este contexto, por supuesto, involucra el acceso real y efectivo de este colectivo al ámbito del trabajo en igualdad de condiciones con los demás sin ser excluidos o discriminados en razón de su condición.

Los responsables de las políticas públicas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad en los casos estudiados son las alcaldías de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, una política pública es un conjunto de acciones , no importa el formato en el que se contengan, la planificación debe ser a mediano y largo plazo pero deben ser a mediano y largo plazo, estas no se conciben como un tema de solo un periodo de gobierno.

Dentro de este apartado, lo primero que se mostrará será cuáles han sido los ejes estratégicos que orientan la acción del gobierno en los planes distritales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta frente a la inclusión laboral de las personas con discapacidad durante el periodo comprendido entre los años 2004 y 2019. Luego se desarrollará un análisis comparativo que

dará cuenta de cómo ha sido la evolución del contenido de dichos planes de cara a propender y garantizar la inclusión laboral del colectivo en estudio.

4.3.1 Ejes estratégicos que orientan la acción del gobierno en los planes distritales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta de cara a la inclusión laboral de las personas con discapacidad durante el periodo 2004-2007.

El plan de desarrollo del Distrito de Barranquilla correspondiente al periodo 2004-2007 prevé como su objetivo principal concertar un acuerdo social por la ciudad para hacer de Barranquilla la capital estratégica del Caribe, y lograr aumento en la calidad de vida, sostenibilidad, integración social, propiciar la convivencia y confirmar su vocación industrial, portuaria y cultural.

Ninguno de los ejes estratégicos en los que descansa este plan se refiere de manera expresa a la búsqueda de inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad. Sin embargo, en el eje estratégico número uno, “*Primero lo social*”, se menciona que para la administración local serán muy importantes los programas direccionados a la atención integral y rehabilitación de la población con discapacidad, entre otros grupos. En términos generales, únicamente dentro de este eje pueden observarse algunos lineamientos en materia de acceso al trabajo, aunque no están direccionados exclusivamente a este grupo. Así, con el desarrollo de la política de generación de empleo, “La ocupación Productiva como Puente entre lo Social y lo Económico”, se pretende promover la creación de empresa, fortalecer los programas dedicados a ello, así como diseñar políticas de incentivos tributarios que contribuyan en dicho objetivo.

Y en lo que se refiere a las personas en condición de discapacidad, en el eje dos sobre “*Barranquilla, Una Gran Familia*”, se establecen estrategias para la atención integral de grupos específicos como es el caso de este colectivo, aunque se deja de lado el ámbito del trabajo, y solo se alude a aspectos como divulgación de los servicios de rehabilitación y su adecuada utilización, promoción de la afiliación al sistema de seguridad social en el régimen subsidiado para estratos 1 y 2 y educación y fortalecimiento de las familias y personas con discapacidad

En el caso del Distrito de Cartagena, con el plan de desarrollo correspondiente al periodo 2004-2005 se buscaba lograr una sociedad incluyente, reconocida como multiétnica, con prosperidad colectiva y con un gran compromiso de cara a mantener su patrimonio. No obstante, en el contenido no se observan en términos específicos acciones direccionadas a promover la inclusión en el ámbito del trabajo para las personas en condición de discapacidad. Solo desde una perspectiva general se encuentran objetivos como ser una sociedad más incluyente y solidaria en la que sean reconocidos los derechos humanos, aumentando las posibilidades de acceso a los derechos de la población en general y de manera especial a aquellos que tienen menos ingresos. Se encuentran estrategias para promover la economía local mediante el fortalecimiento del programa de generación de ingresos y trabajos, ofreciendo capacitación a comerciantes y empresas, la articulación de las empresas pequeñas y micros con las grandes con el fin de facilitar su participación en proyectos macro que tengan lugar en la ciudad¹⁷⁶.

El objetivo general de este plan de desarrollo fue transformar a Cartagena de Indias en un punto de encuentro alrededor de un gran proyecto colectivo de ciudad, en la que la inversión social sea una prioridad, y se fortalezca la competitividad fundamentándose en la articulación y la cooperación del sector público y privado. En cuanto a los objetivos o ejes estratégicos se tiene que en el caso de este plan de desarrollo no hay estrategias que contengan específicamente acciones direccionadas a promover la inclusión en el ámbito del trabajo de las personas con discapacidad. Sin embargo, desde una perspectiva amplia, en el eje número tres sobre “*Cartagena competitiva y solidaria*”, guarda alguna relación con garantizar o promover el acceso al empleo, dado que prevé una serie de acciones direccionadas a la población en general tales como poner en ejecución diversos macroproyectos¹⁷⁷ y promover la creación de nuevas empresas.

¹⁷⁶ Dentro de los proyectos macro en mención podrían señalarse entre otros el dirigido a fortalecer el llamado Observatorio Laboral Distrital, que tuvo lugar en el gobierno anterior, la formación para ganar macroproyectos, el Plan Maestro de la Refinería de Cartagena, el Fondo de Ocupación Social para la Convivencia Vecinal y el Fortalecimiento del Desarrollo Rural e Isleño.

¹⁷⁷ Juegos Centroamericanos, Transcribe, Vía Perimetral, y el Programa de Saneamiento Básico

Señala también preparación, formación y capacitación frente a nuevos puestos y fortalecimiento en áreas estratégicas de microempresas mediante capacitación, promoción, acompañamiento, asesoría, monitoreo, así como otros aspectos, entre los que podrían señalarse la comercialización pesquera y agropecuaria dándole prioridad a la población objeto de programas de intervención económica o social, dentro de los que se pueden ubicar las personas en condición de discapacidad. Se menciona expresamente incentivos económicos de tipo tributario para empresas que ejecuten macroproyectos y vinculen a población desplazada, pero no se observa la misma disposición tratándose del colectivo de personas en condición de discapacidad.

El plan de desarrollo del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta trazó como objetivo general definir cuatro estrategias direccionadas a consolidar una ciudad competitiva, justa y equitativa, con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Analizando los ejes estratégicos contenidos en este plan, no se aprecian estrategias, programas o acciones dirigidas específicamente a promover la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad. No obstante, dentro del eje denominado construcción de justicia social, en términos generales se plantea que todas las acciones y políticas de contenido social deben consolidarse sobre los principios de equidad y solidaridad y aproximarse a un modelo de sociedad más equitativa, justa e incluyente, y que sus esfuerzos deben estar orientados hacia la atención de la población vulnerable, lo que incluye a las personas con discapacidad. Por otra parte, también en el eje aludido se mencionan acciones que, si bien no van dirigidas al ámbito del trabajo, de alguna forma van dirigidas a favor de las personas en condición de discapacidad tales como atención prioritaria en los programas sociales del distrito y la realización de campañas de cara a promover el respeto y el reconocimiento de las diferencias generadas por la discapacidad.

Por su parte, la generación del empleo, además de ser uno de los ejes estratégicos, se constituye como una prioridad para la administración distrital, y para alcanzarla se establecen acciones como la promoción de trabajo asociativo de artesanos, el diseño de incentivos para la creación de nuevas empresas, la creación de aportes al programa de microcrédito. Se estimula además la formalización del sector informal, se crean cátedras de creación de empresas, un programa de readaptación laboral y se promueve el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas,

pero no se enfatiza en la generación de empleo para el colectivo de personas en condición de discapacidad o el apoyo para la creación de empresas por cuenta propia de los mismos.

4.3.2 Ejes estratégicos que orientan la acción de gobierno en los planes distritales de desarrollo en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta durante el periodo 2008-2011.

El plan de desarrollo del Distrito de Barranquilla correspondiente al período comprendido entre 2008 y 2011 trazó como objetivo general progresar en la superación de las situaciones de pobreza, inequidad y exclusión de los beneficios del crecimiento económico, se basó en el mejoramiento de las condiciones de competitividad en el mercado nacional e internacional, buscando una gestión pública eficiente.

En lo referente a las personas en condición de discapacidad y la inclusión laboral de las mismas, la política social de *“Barranquilla para la gente”* contribuye al tema desde varias perspectivas. Establece como estrategia de política social la protección de los derechos fundamentales de las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, lo cual incluye al colectivo en estudio. En este sentido, se plantea un programa de política social de atención a grupos vulnerables orientado a proteger a las familias y personas en situación de vulnerabilidad, dado que se consideran objeto de exclusión debido a su condición. Y se crea el programa de atención a los derechos de las personas con discapacidad, el cual especifica la inclusión laboral de discapacitados, apoyo a unidades productivas de discapacitados, ayudas técnicas a discapacitados, atención integral a niños y niñas con discapacidad y capacitación en rehabilitación con base en la comunidad.

Además, en el eje número dos relativo a la política económica *“Barranquilla abierta al mundo”*, se encuentran diferentes estrategias orientadas a la población en general, tales como la promoción de inversiones y desarrollo empresarial que incluyen beneficios a inversionistas, fomento de la competitividad en el distrito, asistencia para la generación de empleo, formación pertinente, implementación de proyectos orientados a elevar la productividad, impulso a la cultura del emprendimiento y aumento en la competitividad, así como el fortalecimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En el caso de Cartagena, el plan de desarrollo (2008-2011) perseguía en términos generales establecer las bases para superar las condiciones de exclusión que han dividido la ciudad desde diversos ámbitos: social, físico, ambiental, cultural y económico. Su propósito era tener una sola Cartagena, con cohesión social e integración física. En el marco del eje uno, relativo a la superación de la pobreza extrema y la exclusión social, se plantea como estrategia la promoción de la cohesión y la inclusión social y, de acuerdo con estos fines, las políticas públicas del distrito deberían permitir que todas las personas ejerzan sus derechos, tengan acceso a un nivel mínimo de bienestar, puedan desarrollar el proyecto de vida que autónomamente decidan y ejerzan la ciudadanía de manera activa.

En cuanto a personas en condición de discapacidad por medio del programa denominado “*Diferencias humanas y ejercicio del derecho a tener derechos*”, el gobierno del Distrito de Cartagena, en armonía con los sectores público y privado, se planteó como meta definir e institucionalizar la política pública de discapacidad de cara a garantizar una disminución en la discriminación de este colectivo, para que, a la postre, puedan participar de diferentes escenarios como la política, la cultura y la misma sociedad. Adicionalmente, se prevén programas para lograr una caracterización de la población con discapacidad con el fin de identificarla y crear planes de formación, capacitación, generación de empleos competitivos y protegidos para las personas con discapacidad y movilidad reducida y sus familias. Además, se estipulan proyectos dirigidos a brindar asesoramiento a las familias y a las propias personas con discapacidad, con el fin de ayudarlas a superar sus dificultades y lograr su integración al medio familiar y social. Finalmente, se establece la exigencia para las entidades distritales de que en los pliegos de condiciones al menos el 5% del total de personas requeridas para el cumplimiento del contrato sea cubierto por personas con discapacidad para la contratación de servicios, convirtiéndose en un antecedente de cuota de reserva.

Y desde una perspectiva más general, en el eje número cuatro sobre “*Desarrollo económico sostenible*”, dentro de la estrategia de promoción del desarrollo económico local, se contemplan programas tales como promoción del desarrollo y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas en Cartagena, un programa de identificación y caracterización de las

microempresas y unidades productivas de economía solidaria de Cartagena. Se propone además conocer la oferta y demanda de bienes y servicios de la gran industria y las PYME de la ciudad, y promover el desarrollo de la formación de la dirigencia empresarial para elevar sus niveles de productividad, calidad, comercialización y acceso a nuevos mercados, competitividad y responsabilidad social y ecológica. Adicionalmente, se alude a la necesidad de incrementar la formalización laboral y empresarial, la capacitación y profesionalización de oficios realizados por trabajadores informales, el impulso de la banca de oportunidades como herramienta de formalización, extensión del microcrédito y promoción de micronegocios y redes Mipyme.¹⁷⁸

El plan de desarrollo correspondiente al Distrito de Santa Marta durante el periodo 2008-2011 tenía como objetivo central buscar la prosperidad colectiva de la ciudad, como lo indica su misma denominación, dirigida a superar todos aquellos factores que generan pobreza, restablecer los derechos de los colectivos más vulnerables, así como también a orientar los valores, los objetivos y las prioridades hacia el bienestar colectivo, a promover el respeto a la dignidad humana, los derechos humanos y libertades fundamentales, a promover la convivencia y la paz y a crear las condiciones para un desarrollo social y económico incluyentes y sostenibles. Ahora, si se buscan estrategias direccionadas a promover la inclusión laboral de personas en condición de discapacidad, no se encuentran. Sin embargo, en los ejes dos y cinco se aprecian algunos aspectos interesantes a favor de las personas en condición de discapacidad. En el eje número dos sobre desarrollo social, se estipula en términos generales la necesidad de una política para la población vulnerable sin hacer énfasis en las personas con discapacidad, y respecto a este colectivo, aunque no refiriéndose específicamente al ámbito del empleo, se alude a un programa llamado Santa Marta inclusiva en el que los diferentes actores, tales como personas, familias, organizaciones no gubernamentales, el Estado, la sociedad y sus instituciones pueden prevenir el riesgo, mitigar y superar la materialización del mismo, y también reducir la vulnerabilidad a la discapacidad, protegiendo el bienestar de la población y

¹⁷⁸ En este programa se proponen diversas acciones tales como unificación de recursos para crédito con el fin de promover actividades empresariales y apoyar procesos de formalización de negocios informales, capacitación en formación empresarial e inversión en proyectos para apoyar la economía popular y promover la asociación de tipo empresarial de cara a garantizar la competencia en el mercado.

su capital humano siguiendo los presupuestos del llamado modelo médico o rehabilitador del que se habló en el capítulo primero de la presente tesis.

Asimismo, se menciona que la ciudad avanzará en el reconocimiento y respeto de las personas con algún tipo de discapacidad, para lo cual se propone afianzar espacios de participación en el marco del Comité Distrital de Discapacidad, concentrando sus esfuerzos en sectores estratégicos como la salud, la educación y la accesibilidad¹⁷⁹, promoviendo y previendo las condiciones para lograr la máxima autonomía y participación en los espacios cotidianos y de la vida ciudadana de las personas discapacitadas.

Y en el eje número cinco “Competitividad, *productividad y empleo. Santa Marta global*” direccionado a dinamizar la economía local, generar competencias en el recurso humano, mejorar el ambiente de negocios asociado a la infraestructura física, lograr el desarrollo sostenible, mejorar las instituciones públicas y la gestión privada, fomentar un sólido ordenamiento territorial y además incrementar el índice de desarrollo humano de la población samaria. Este eje, aunque no se dirige específicamente al colectivo de personas con discapacidad permitiría desarrollar acciones que contribuyan en la formación académica y profesional de las personas con discapacidad.

4.3.3 Ejes estratégicos que orientan la acción de gobierno en los planes distritales de desarrollo en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta durante el periodo 2012-2015.

El objetivo mayor del plan de desarrollo del Distrito de Barranquilla correspondiente al período 2012-2015 fue garantizar los derechos fundamentales de las poblaciones más vulnerables, cerrando brechas sociales, con el fin de que todos los habitantes se beneficien del crecimiento económico, y que el sector empresarial cuente con una fuerza laboral competente que mejore la productividad y la competitividad.

¹⁷⁹ Obsérvese que dentro de los sectores estratégicos a trabajar no se menciona en ámbito del trabajo siendo fundamental para cumplir el cometido de lograr la igualdad de oportunidades de los colectivos vulnerables como es el caso de las personas con discapacidad.

El eje número uno relativo a la equidad social, persigue superar las desigualdades sociales y dentro de sus estrategias se contempla la denominada “Barranquilla incluyente” que prevé la atención especial que deben recibir diversos grupos entre ellos, las personas en condición de discapacidad con acciones de diferenciación positiva que garanticen su inclusión y el respeto de sus derechos. En este sentido, dentro de la estrategia mencionada se encuentra el programa de atención a las personas con discapacidad que se dirige al diseño de una política pública incluyente que promueva y defienda los derechos de este colectivo, garantice una atención especial en los ámbitos de educación, salud, gestión social y empleo, cumpla la normatividad en materia de movilidad y accesibilidad universal. Contiene además un proyecto sobre generación de ingreso para la población con discapacidad llamado “Vinculación laboral de personas con discapacidad y formación en emprendimiento y generación de procesos productivos”.

Y el eje número dos llamados “*Barranquilla competitiva*” contiene por su parte estrategias dirigidas a toda la población de cara a garantizar la empleabilidad, tales como la identificación de las necesidades en capital humano por parte del sector empresarial, el establecimiento de un programa de capacitación y formación acorde a la oferta empresarial para quienes carecen de ingresos y para la población vulnerable, el fomento del emprendimiento y el fortalecimiento empresarial. También contempla acompañar las microempresas y las empresas pequeñas de entidades expertas que contribuyan a que sus procesos sean óptimos y su productividad e innovación sea mejor para que puedan acceder al mercado.

El plan de desarrollo (2012-2013) correspondiente al Distrito de Cartagena persigue el objetivo central de generar más y mejores oportunidades para las personas, lo que entre otras cosas implica apostarle a un mejoramiento en las condiciones de hábitat y a la reducción de los riesgos de desastres en el distrito con el fin de disminuir la pobreza y generar espacios de inclusión social, mediante la focalización de la inversión pública en las zonas y grupos poblacionales en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Dentro de los llamados ejes estratégicos, en cuanto a la inclusión laboral y las personas en condición de discapacidad, se apunta a una política distrital de inclusión social y atención a la población en situación de vulnerabilidad basándose en la necesidad de promover la inclusión de aquellas personas que por diversas razones –económica, social, física, mental o de capacidades distintas– se

encuentran en lo que la jurisprudencia llama circunstancias de debilidad manifiesta y requieren por ello una atención diferencial y centrada en sus necesidades según las normas y derechos constitucionales.

Esta política que no se dirige solamente al colectivo de personas con discapacidad sino también a todas aquellas otras poblaciones que se encuentren en situación de vulnerabilidad, señala dentro de sus objetivos al referirse al colectivo en estudio, que se deben fomentar acciones de cara a garantizar la igualdad de oportunidades de las personas en condición de discapacidad bajo un enfoque de derechos. Asimismo, alude a un programa específico de atención integral a las personas en condición de discapacidad que contiene acciones como: actualizar y aprobar la política pública de discapacidad, diseñar perfiles ocupacionales y sociales de la población en situación de discapacidad, gestionar la atención en salud y garantizar la educación inclusiva, así como promover el otorgamiento de cupos preferenciales para personas en condición de discapacidad, llevar a cabo campañas de sensibilización en materia de accesibilidad y tramitar ante el gobierno nacional el subsidio dirigido a población en situación de discapacidad. Además, en el ámbito del trabajo, alude al desarrollo de un programa de inclusión socio-laboral e de integración socio ocupacional, que incluya articulación con estrategias para deportes y, por consiguiente, con el Instituto de Deportes con el fin de implementar estrategias de deportes inclusivas.

De igual modo, se mencionan programas de ayudas de locomoción y movilidad reducida a población en situación de discapacidad, realizar encuentros con gremios y empresas para la promoción de empleo para la población en situación de discapacidad, y un programa de vivienda inclusiva. También se plantea la promoción de encuentros familiares de la población en situación de discapacidad, la realización de foros distritales sobre inclusión social de las personas con discapacidad, y jornadas de capacitación para el fortalecimiento del Consejo Distrital de Discapacidad y los Consejos Locales.

Por otra parte, en el eje número tres relativo al “*Desarrollo económico incluyente*”, se estipula una política de inclusión productiva para la prosperidad social frente a la que se tratan como objetivos específicos los siguientes: aportar a restablecer los derechos económicos

principalmente el derecho al trabajo y a la propiedad, enfatizando en los logros de personas que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad; crear instrumentos de política que posibiliten superar las barreras de índole social, cultural, económica e incluso institucional que imposibilitan la inclusión de las personas, y finalmente, fomentar la participación de los sectores privado y social generando alianzas, brindando incentivos y estímulos que contribuyan al desarrollo de la responsabilidad social empresarial y los negocios inclusivos.

Según el plan de desarrollo distrital (2013-2015) los ejes que orientan la acción del gobierno de Cartagena se dirigen a la ejecución de obras y acciones que han despertado expectativas de tipo superior en los diversos ámbitos de la ciudad, especialmente la educación, la salud, la seguridad, la movilidad y el ordenamiento territorial. En el marco de los ejes mencionados, en el número uno alusivo a la inclusión social, se aprecia una estrategia de inclusión y prosperidad social que contiene el programa para población con discapacidad y subprogramas en materia de inclusión socio laboral y de salud con inclusión, a través del Sistema Distrital de Discapacidad a cargo de la Secretaria de Participación y Desarrollo Social.

Dentro de las acciones que se proponen, pueden destacarse la revisión de la política pública y los avances en su ejecución, para seguir trabajando en las líneas ya definidas con miras a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, especialmente en cuanto a la accesibilidad, el lenguaje de señas, el acceso al trabajo y la generación de ingresos, a través de convenios con empresas para que contraten a personas con discapacidad y de esta manera convertirlas en productivas para sus familias y la sociedad. Desde esta perspectiva, el tema de discapacidad se aborda de forma transversal, lo que quiere decir que en las políticas, programas y proyectos que desarrolle la administración distrital se tendrá en cuenta no sólo la promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad, sino también la atención de sus necesidades y demandas diferenciadas a través de las distintas dependencias que tengan responsabilidad al respecto. Asimismo, con la llamada inclusión socio laboral se propone generar empleo, autoempleo, y creación de empresas; también se propone brindar orientación, capacitación, diseño de redes y prestación de servicios acordes a su tipo de limitación, nivel de formación y competencias.

Adicionalmente, desde una perspectiva más general, en el eje número 2 relativo al desarrollo económico, se establece un programa de emprendimiento y fomento a la economía local que contiene estrategias como mejorar las condiciones de sostenibilidad de las empresas micro y pequeñas, su inclusión en programas a través de los cuales mejore su tecnología y equipamiento, brindarles acompañamiento, asesoría y promover su formalización, certificarlas y emprender estudios de perfiles ocupacionales acordes con las demandas del mercado, utilizando como eje el Observatorio del Mercado Laboral, entre otras medidas.

El objetivo superior del plan *“Santa Marta equidad para todos”* es alcanzar una ciudad con equidad a través del desarrollo humano integral que permita avanzar en la disminución de la pobreza, la exclusión, la inequidad, y vulnerabilidad de niños y adolescentes. Además de procurar incrementar la productividad económica y la inserción competitiva en los ámbitos regional, nacional e internacional para lograr una ciudad incluyente, segura, sustentable, distributiva, participativa y democrática por medio de una gestión pública responsable y de inversión transparente de recursos públicos que contribuyan a cumplir la deuda social y direccionen la ciudad hacia el progreso y el bienestar colectivo.

Dentro de los programas que se desarrollan en virtud del primer eje del plan de desarrollo *“Santa Marta, Distrito Equitativo y Solidario”* se puede destacar el Programa de Inclusión Social a través del cual se busca adaptar el sistema de gobierno de cara a poder incorporar a grupos poblacionales específicos dentro de los que se mencionan las personas con discapacidad, hasta ahora excluidos o débilmente incluidos. Además, con este eje se persigue mejorar las condiciones de acceso a la integración y promover mayor posibilidad de autodeterminación de los actores en cuestión. Dentro de los proyectos a desarrollar en el marco de este programa se destaca el proyecto sobre inclusión¹⁸⁰ de la población en situación de discapacidad.

En lo que respecta a las personas con discapacidad, este programa busca garantizar su inclusión socio-económica a través de la construcción de políticas públicas pertinentes y

¹⁸⁰ En el plan de desarrollo (2012-2015) se concibe la inclusión como una forma ampliada de integración, que supone el esfuerzo por adaptar el sistema de manera que pueda incorporar a diversos actores excluidos o débilmente incluidos dentro de los que se encuentran las personas con discapacidad.

vigilando la atención preferencial oportuna y de calidad para estas personas. Se indica en él que los mayores esfuerzos están dirigidos a remover barreras físicas, arquitectónicas y actitudinales, y a la generación de ofertas y oportunidades para los cuidadores de las personas con discapacidad. Con estos fines, propone estrategias de acompañamiento y apoyo a las asociaciones de personas en condición de discapacidad, política pública distrital de discapacidad, plan de movilidad sin barreras, campaña de sensibilización sobre compromiso social de inclusión social de personas con discapacidad, estrategia de apoyo y formación a cuidadores de personas con discapacidad.

Asimismo, según el eje número tres sobre *“Santa Marta Distrito competitivo con más oportunidades”*, dentro del Programa Santa Marta Destino Para la Inversión, se encuentra un proyecto sobre mercado inclusivo a través del cual se busca generar un modelo de articulación de entidades que permita disponer de empleo incluyente que facilite el acceso a grupos vulnerables al empleo y que brinde garantías a las nuevas empresas en la selección adecuada de personal idóneo para ocupar vacantes. No obstante, dicha articulación no se ha logrado y, sumado a ello, no se aprecian estrategias específicas que se dirijan a promover o estimular la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad.

4.3.4 Ejes estratégicos que orientan la acción de gobierno en los planes distritales de desarrollo en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta durante el periodo 2016-2019.

El objetivo general del plan de desarrollo correspondiente al distrito de Barranquilla durante el periodo 2016-2019 se dirige a luchar contra la pobreza, cerrar las brechas sociales, y económicas de los habitantes, mejorar su calidad de vida, participar activamente en la construcción para la paz, aportar en el cumplimiento de los compromisos del país para la adaptación al cambio climático y generar progreso para el Distrito.

En el eje número uno sobre *“capital de bienestar”* se desarrolla un Programa de Apoyo a la Discapacidad, que busca cumplir con lo señalado en la política de discapacidad adoptada mediante el Acuerdo 0012 de 2015, por medio del que se aprueba la política pública de discapacidad con enfoque de derechos e inclusión social del distrito de Barranquilla 2015-2023,

dirigido a atender la situación de discapacidad, eliminar las formas de discriminación y exclusión social, así como reducir la desventaja social frente a la que se encuentran las personas en condición de discapacidad y sus familias. En dicho sentido, en materia de empleo, se alude a programas dirigidos a empresas de servicios e industriales del distrito de Barranquilla que promuevan la inclusión de la población en condición de discapacidad, es decir a aumentar el número de empresas en condición de discapacidad a cargo de la Gerencia de Proyectos Especiales del Centro de Oportunidades.

El eje número dos relativo a *“capital y progreso”* se refiere a una política de emprendimiento y empleo para la gente dirigida a la colectividad en general y contiene acciones como fomentar el emprendimiento y el desarrollo empresarial, mejorar el mercado laboral acercando la oferta y la demanda y capacitando a la gente en las áreas de interés para el sector empresarial con el fin de brindar mayores oportunidades para la gente, en especial, aquellos de menores recursos. Asimismo, contempla un programa integral de empleo que involucra proyectos de formación para el trabajo con pertinencia y un proyecto de intermediación laboral a través del servicio público de empleo, un programa de apoyo al desarrollo empresarial que implica la sensibilización para la formalización, inclusión financiera para personas y negocios que generan ingresos y fomento al emprendimiento, entre otros.

Parafraseando el contenido del Plan de Desarrollo 2016-2019, el accionar del gobierno distrital barranquillero en dicho periodo se dirige a construir una ciudad en la que el centro sea la gente y que esta misma sea el punto de partida para implementar políticas públicas de cara al desarrollo integral de los ciudadanos, con el fin de lograr el restablecimiento de los derechos dándole prelación al interés general, la vida digna, la convivencia y la cohesión social.

Ahora, en cuanto al distrito de Cartagena, dentro del primer objetivo estratégico sobre superar la desigualdad, se encuentra un primer eje llamado *“Cartagena incluyente”* a través del cual se promueven acciones para ayudar a superar las desigualdades y formar la capacidad humana. Por ello, se hace énfasis en la existencia de programas direccionados a superar la pobreza, promover la educación pertinente, así como el acceso a la salud y la seguridad social principalmente de aquellos colectivos que han estado rezagados. En forma más específica, el

segundo eje denominado “Primero la gente”, se centra en la superación de las desigualdades, adaptar el territorio a la gente, construir ciudadanía y fortalecer la institucionalidad.

Este eje implica promover las condiciones para que en la ciudad se tenga una mejor calidad de vida, donde el ser humano sea el centro de las preocupaciones del desarrollo, se generen presupuestos básicos dirigidos a la reducción de las inequidades que la caracterizan. Así, las líneas estratégicas y los programas van direccionados a restablecer derechos y a contrarrestar aquellas condiciones que imposibilitan llevar una vida digna, atendiendo primero a las personas más desprotegidas. No obstante, en este plan no se observan aportes al establecimiento de estrategias claras dirigidas a garantizar la inclusión laboral de este grupo.

El objetivo central de este plan de desarrollo para Cartagena fue fortalecer un modelo integrado, ordenado y productivo de gestión de ciudad que promoviera la expansión de las garantías de derechos y de bienestar hacia la población en situación de vulnerabilidad¹⁸¹, reduciendo las brechas sociales. No obstante, en la tabla comparativa número 28, la evolución de los planes de desarrollo en los últimos cuatro periodos de gobierno en los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta evidencia que no hay políticas públicas direccionadas a la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad. Lamentablemente, se cree que no se trata de un tema coyuntural, más bien ha sido un tema sistemático y estructural. A pesar de los lineamientos de política pública a nivel nacional, se observa que, a nivel local, no hay políticas públicas de gobierno. No se aprecia una verdadera definición del problema que enfrentan las personas en condición de discapacidad al momento de pretender acceder a un trabajo; se observan actividades aisladas, pero no procesos de construcción que permitan hablar de política pública para la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad y en este sentido, encarar la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad es un tema que requiere una acción constante y decidida del Estado y no únicamente del gobierno de turno. Cartagena resulta un caso paradigmático. La ciudad ha tenido durante los últimos

¹⁸¹ Dentro de los enfoques de desarrollo del plan se señala la población con discapacidad como uno de los grupos frente a los que se prevén acciones diferenciales de restablecimiento y garantía de derechos dado que se trata de uno de los colectivos en situación de vulnerabilidad.

cuatro periodos de gobiernos once alcaldes¹⁸² y hay periodos en los que ha habido más de un plan de desarrollo por periodo de gobierno como se mostrará a través de un cuadro comparativo que dará justamente cuenta de cada una de las acciones que en forma aislada se han adelantado en cada distrito de cara a la búsqueda de la llamada inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Tabla 27. Comparación planes de desarrollo 2004-2019 en los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

Distritos	Planes de desarrollo 2004-2007 /acciones de inclusión laboral para personas con discapacidad.	Planes de desarrollo 2008-2011 / Acciones de inclusión laboral para personas con discapacidad.	Planes de desarrollo 2012-2015 /acciones de inclusión laboral para personas con discapacidad.	Planes de desarrollo 2016-2019 /acciones de inclusión laboral para personas con discapacidad.
Barranquilla	Acuerdo social por la ciudad (2004-2007) No se identifican acciones dirigidas a la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad.	Oportunidades para todos (2008-2011) Se identifican acciones aisladas como: capacitación en rehabilitación con base en la comunidad, ayudas técnicas a discapacitados, apoyo a unidades productivas de personas con discapacidad.	Barranquilla florece para todos (2012-2015) Se identifican algunas acciones como: formación en emprendimiento, creación de un programa para atención a las personas con discapacidad y se empieza a pensar en el diseño de una política pública.	Barranquilla capital de vida (2016-2019) Se aprecian las siguientes acciones: -Programa de apoyo a la discapacidad. -Programa dirigido a empresas de servicios e industriales del distrito de Barranquilla que promuevan la inclusión de población con discapacidad.
	Cartagena es nuestra casa (2004-2005) Cartagena como siempre nuestro	Por una sola Cartagena (2008-2011) Se aprecian actividades	Campo para todos (2012-2013) Se alude a la creación de una	Primero la gente (2016-2019) No se identifican acciones direccionadas a la

¹⁸² Alberto Barboza Senior (2004-2005), Nicolás Curri Vergara (2005-2007), Judith Pinedo Flórez (2008-2011), Campo Elías Terán (2012), Carlos Otero Gerds (2012-2013), Dionisio Vélez (2013-2015), Manuel Duque (2016-2017), Sergio Londoño Zurek (2017-2018), Antonio Quinto Guerra (2018), Yolanda Wong (2018), Pedrito Tomás Pereira (2018).

Cartagena	<p>compromiso (2005-2007)</p> <p>No se aprecian acciones direccionadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad.</p>	<p>dispersas tales como planes de formación, propuestas para definir una política pública y caracterizar al colectivo de personas con discapacidad, pero no se pudieron materializar en forma completa</p>	<p>política distrital de inclusión social y atención a la población con discapacidad que no se efectuó.</p> <p>Ahora sí Cartagena (2013-2015). Se mencionan algunas actividades como diseñar perfiles ocupacionales de la población con discapacidad, desarrollar un programa de inclusión laboral, realizar foros distritales sobre la inclusión laboral y gestionar convenios con empresas para vincular personas con discapacidad. No obstante, no se consolidó realmente una política pública en materia de inclusión laboral para el colectivo</p>	<p>inclusión laboral de las personas con discapacidad.</p>
Santa Marta	<p>Todos por Santa Marta, jalonemos para el mismo lado (2004-2007)</p> <p>No hay acciones que promuevan la inclusión laboral para personas con discapacidad.</p>	<p>Prosperidad colectiva de la ciudad (2008-2011)</p> <p>Solo se aprecia una actividad relativa a afianzar espacios de participación en el marco del comité distrital de discapacidad, pero concentrada principalmente en las áreas de salud,</p>	<p>Equidad para todos. Primero los niños y las niñas (2012-2015)</p> <p>-construcción de políticas públicas para remover barreras y generar oportunidades para los cuidadores de personas con discapacidad, -acompañamiento a las asociaciones</p>	<p>Unidos por el cambio, Santa Marta ciudad del buen vivir (2016-2019)</p> <p>Programa dirigido a la atención de personas con discapacidad. Actividad para caracterizar el colectivo. Sin embargo, hasta la fecha, la caracterización no</p>

		educación y accesibilidad.	de personas con discapacidad.	se ha realizado en forma completa ni se identifican acciones para la inclusión laboral
--	--	-------------------------------	----------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de los planes de desarrollo correspondientes a los periodos comprendidos entre 2004 y 2019 en los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

4.4 Una aproximación a los lineamientos de política pública sobre inclusión laboral de personas con discapacidad en los distritos de barranquilla, Cartagena y santa marta

No toda intervención del Estado debe ser considerada como política pública. En los casos de Barranquilla y Santa Marta se aprecia, como se muestra en la tabla número 29, que existen normas distritales de cara al planteamiento de lineamientos de política pública en materia de inclusión laboral para personas con discapacidad. Sin embargo, la existencia de una norma jurídica no garantiza por si misma el diseño de una política pública, porque una cosa es la norma jurídica y otra es la política pública. En dicho sentido, esta última requiere de recursos, responsables, indicadores, metas a trabajar, objetivos y una definición previa del problema. Se trata de un conjunto de acciones indistintamente del formato en el que se encuentren y deberían contemplar una planificación a mediano y largo plazo.

En el caso de Cartagena, la situación es todavía más grave ya que aún no se evidencian normas jurídicas locales direccionadas al planteamiento de lineamientos de políticas públicas para garantizar la inclusión laboral del colectivo que estudiamos. De acuerdo con los resultados de las entrevistas mostrados en el segundo apartado de este trabajo, la ausencia de normas en dicho sentido muestra que, en el caso de Cartagena, el proceso para promover la inclusión laboral de personas con discapacidad a nivel de distrito se encuentra en la etapa inicial de conversaciones y mesas de trabajo con los diversos actores con el fin de plantear dichos lineamientos.

Una política pública de acuerdo al fundamento teórico desarrollado en el capítulo uno de este trabajo, se identifica según Meny & Thoenig (1992), por la presencia de características que le son propias, tales como un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social. Esta política se debe encontrar constituida siguiendo a Dubnick (1983: 7), por un conjunto de acciones gubernamentales con relación a un problema y

también implica como sostiene Muller (1998:13) la existencia de un proceso a partir del cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, entorno a objetivos explícitos. Además, requiere en palabras de Aguilar (2010:31), un plan de acción específico dirigido al logro de objetivos, en el que se identifique como expresan Subirats, Khoepfel, Larrue, & Varonne (2008), previamente el colectivo al que se dirige. Se trata, como plantean Cejudo & Michel (2016), de una respuesta concreta a un problema identificado, que debe ser además coherente como dicen Forster y Stokke (1999), con las estrategias, instrumentos, objetivos y los resultados, además, según de la identificación previa del colectivo al que se dirige la política pública.

Ahora bien, al comparar estos elementos descritos en la literatura respecto a lo que se entiende por política pública con la realidad encontrada en los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta respecto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, no se logró identificar la existencia de una verdadera política pública que cumpla con dichos parámetros. En este sentido, en ninguno de los tres casos estudiados se observa claramente la movilización de recursos para generar resultados de cara a realizar acciones. Tampoco se observa la articulación de actos o un proceso permanente o constante que muestre la verdadera intención del decisor público frente al problema, solo se observan acuerdos distritales que facilitan solo un factor de cohesión. Adicionalmente, no se aprecia que se encuentre identificado claramente el colectivo de personas en condición de discapacidad y una descripción precisa del problema que enfrentan las personas con discapacidad en estos casos para acceder al trabajo.

Desde una perspectiva formal, la norma puede ser un factor de cohesión en los casos de Barranquilla y Santa Marta, pero no se evidencian los demás elementos que permitan concluir que existen verdaderas políticas públicas. En lo que respecta a los ejes estratégicos dirigidos a la inclusión laboral de las personas con discapacidad a partir de las normas distritales vigentes en Barranquilla y Santa Marta, se muestran los avances alcanzados a través de la tabla número 28.

Tabla 28. Avances normativos distritales de cara a la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

Distrito	Norma Distrital	Lineamiento de política pública	Periodo	Objetivo general	Objetivos específicos y ejes estratégicos
Barranquilla	Acuerdo 012 de 2015	Lineamiento de política pública de discapacidad con enfoque de derechos e inclusión social del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla	2015-2023.	Garantizar, proteger y promover la restitución del goce pleno de los derechos e inclusión de las personas con discapacidad en el distrito de Barranquilla mediante la aplicación de acciones en cada uno de sus ejes estratégicos, que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de esta población y la de sus cuidadores	Garantizar el acceso al trabajo, empleo y emprendimiento de las personas con discapacidad, familias y cuidadores. Mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad en los diferentes aspectos, entre ellos el trabajo. Lineamientos de política pública de atención a la discapacidad respecto al trabajo: formular los lineamientos e implementar programas inclusivos y equitativos para las personas con discapacidad, familiares y/o cuidadores en diferentes sectores entre ellos el trabajo.
Cartagena	No hay norma distrital aprobada en dicho sentido.	No hay un lineamiento actual de política pública.			
	Acuerdo 018	Lineamientos		Promover	Dentro de las

Santa Marta	de 2014	de la política pública para el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad ¹⁸³	2013-2025	instrumentos que permitan reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las personas en situación de discapacidad. Se alude además a realizar acciones que eliminen cualquier tipo de discriminación, subordinación y exclusión de las personas en situación de discapacidad y a establecer mecanismos en favor de la igualdad de oportunidades.	estrategias se señala la compensación y cohesión social y al interior se concibe la inclusión laboral como una de las acciones a trabajar. Ejes de la política pública: prevención, mitigación y superación. La superación comprende acciones incluyentes de productividad y vinculación laboral de las personas en condición de discapacidad
-------------	---------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente. Elaboración propia a partir de los lineamientos de política pública en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

En suma, después de haber tratado en el presente capítulo diversos aspectos importantes que responden a cómo es la situación laboral de las personas con discapacidad en los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, cómo se encuentra caracterizado el colectivo estudiado, cuáles son las percepciones que tienen los actores claves en la formulación de la Política Pública de Inclusión Laboral para Personas con Discapacidad respecto a la relación entre discapacidad y trabajo, y cuál es el alcance del contenido de los planes de desarrollo durante los últimos cuatro periodos de gobiernos distritales y los lineamientos de política pública de cara a determinar si en los casos analizados puede realmente afirmarse que existen políticas públicas dirigidas a garantizar la inclusión laboral del colectivo estudiado, pudo llegarse a las siguientes conclusiones que se muestran en el siguiente aparte.

¹⁸³ Acuerdo 018 de 2014.

Conclusión

Luego de este recorrido, vale la pena volver a la pregunta inicial: ¿Cuál es la situación de inclusión laboral de las personas con discapacidad en los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta? Se dispone de razones de diversa índole para concluir que:

1. situación laboral de las personas con discapacidad en los distritos de Barranquilla, Cartagena es precaria La

El número de personas con discapacidad que trabajan es mínimo; son muchas más las personas que no trabajan que aquellas que lo hacen. Y en el caso de aquellas personas con discapacidad que trabajan, por regla general, son contratadas en forma tercerizada o se encuentran en el trabajo informal. Sumado a ello, en cuanto a los ingresos que reciben, es mayor el número de personas con discapacidad que no devengan ingreso, seguido de aquellas que reciben menos de \$500.000. En relación con la variable del sexo, en los tres casos es mayor el número de hombres que trabaja si se compara con el de las mujeres que lo hacen y los sectores económicos en los que se encuentran principalmente ubicadas las personas con discapacidad son los de servicio y comercio.

En cuanto a la percepción de los actores claves en la promoción de la inclusión laboral de las personas con discapacidad puede colegirse que existen más barreras para que una persona con discapacidad encuentre un trabajo, que para una persona sin discapacidad. Por otro lado; las normas, lineamientos y programas, aunque han intentado promover la inclusión laboral del colectivo en estudio, no han sido suficientes para garantizar dicho cometido. Es mínima la vinculación laboral de personas con discapacidad, la mayoría de las personas con discapacidad que logran ser contratadas no son de planta, sino vinculadas mediante la figura de órdenes de prestación de servicios, las personas que más se vinculan son aquellas que tienen una condición de discapacidad física y auditiva, y las que menos se contratan son aquellas que tienen una discapacidad visual, seguida de las personas con discapacidad cognitiva.

2. Una comparación de los tres casos estudiados evidencia la gran similitud que se presenta entre Barranquilla, Cartagena y Santa Marta en relación con las características de las personas con discapacidad

En este sentido, aunque Barranquilla es el lugar donde más personas con discapacidad se encuentran registradas y Cartagena el que tiene menos registrados, lo cierto es que en los tres casos el número de personas con discapacidad en edad de trabajar es mayor que el de personas con discapacidad que no se encuentran en edad para trabajar. En Barranquilla y Cartagena, entre las personas con discapacidad, hay más hombres que mujeres; pero en Santa Marta son más mujeres que hombres. En los tres casos, los tipos de discapacidad que predominan son la discapacidad física y la intelectual. Cartagena presenta el caso donde hay menor formación, lo que de alguna manera podría explicar por qué es el caso donde menos personas con discapacidad se encuentran trabajando. También se observó que, en los tres casos, más de la mitad de las personas con discapacidad viven en inmuebles con estrato 1 y 2, lo que al mismo tiempo pone de relieve la precariedad de sus condiciones socioeconómicas, las mayores dificultades para acceder a la educación y por consiguiente al trabajo. El mayor número de personas con discapacidad registradas se encuentran en zona urbana lo que también podría explicarse a partir de las limitaciones propias del registro en zona rural.

3. Las razones que dificultan el acceso al trabajo de las personas con discapacidad en los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta son multicausales.

Las principales razones que dificultan el acceso al trabajo de las personas con discapacidad en los casos estudiados son la falta de formación de las personas con discapacidad y la falta de formación pertinente, así como la falta de formación para la empleabilidad y la formación por oferta. También está la ausencia de trabajo colaborativo que involucre a todos los actores de cara a enfrentar los problemas derivados de la exclusión laboral de las personas con discapacidad. Y son también razones que dificultan el acceso al trabajo de las personas con discapacidad, la concepción errada de las empresas y de las mismas personas con discapacidad de que no son productivas, el temor del sector empresarial frente a la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad extendida a las personas en situación de debilidad

manifiesta por condiciones de salud, la ausencia de acompañamiento al sector empresarial por parte del Estado en materia de inclusión laboral del colectivo, la falta de precisión respecto a los ajustes razonables y los costos económicos que se derivan de su implementación, la condición de accesibilidad a nivel ciudad y las barreras impuestas por la misma familia de las personas con discapacidad. Sumado a lo anterior, hay también diversas áreas como el turismo y sector portuario en las que puede potencializarse la inclusión laboral de personas con discapacidad, dado que se trata de un sector principal en la economía de los casos estudiados.

4. En cuanto a la percepción de los actores respecto a las diversas estrategias para garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad no hay unanimidad de criterios.

En primer lugar, respecto a la cuota de reserva, los líderes del programa de discapacidad y los jefes de recursos humanos en las alcaldías la ven como una buena estrategia de inclusión para que el sector empresarial pueda conocer a las personas con discapacidad; mientras que el sector empresarial se opone a dicha medida argumentando que la razón por la que se vincula a la persona con discapacidad no debe ser su condición sino sus capacidades para llevar a cabo una labor. Por su lado, las asociaciones defienden una posición intermedia relativa a que dicha medida puede ser buena en la medida en que exista acompañamiento y seguimiento del cumplimiento de la misma. En segundo lugar, el teletrabajo es visto como una estrategia incompleta, porque debe ir acompañada de ajustes para su correcta implementación. Puede considerarse como una estrategia idónea para promover el acceso al trabajo de las personas con discapacidad, siempre que se acompañe de los ajustes que se requieran y de asociaciones expertas en procesos de inclusión. No obstante, no sería una medida adecuada para las personas con discapacidad cognitiva debido a que en este caso la interacción con compañeros y jefes en el trabajo juega un papel importante en el desempeño profesional de estas personas. El sector empresarial ve el teletrabajo como una oportunidad para las personas con discapacidad porque exige menores esfuerzos en temas de movilidad, ejecución de tareas, pero especialmente para personas con discapacidad física. En tercer lugar, coinciden todos los actores en afirmar que no puede haber inclusión laboral sin ajustes razonables, pero ello requiere imperiosamente procesos de acompañamiento y apoyo para su implementación dado

que los ajustes deben hacerse de acuerdo a las particularidades de cada caso. En cuarto lugar, los actores identifican la vinculación laboral de personas con discapacidad como una manera en que las empresas pueden ser socialmente responsables y en los casos estudiados no se aprecian incentivos económicos distintos a los contemplados en la normatividad jurídica nacional de cara a promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

5. Las propuestas de mejora para la situación de inclusión de las personas con discapacidad en los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta requieren un trabajo colaborativo de todos los actores en más de una dirección.

Un trabajo disperso y aislado no conduce al propósito de la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Es necesario que todos los actores trabajen de manera colaborativa en los retos que se presentan en esta órbita. Y ello implica diversos aspectos como considerar que no es suficiente con la formación generalizada de las personas con discapacidad, es indispensable impartir formación pertinente y dirigida a todos los actores, incluyendo a las familias en el caso de personas con discapacidad cognitiva, las cuales, en ocasiones, se convierten en uno de los principales obstáculos. Deben implementarse procesos de seguimiento y control por parte del Estado, compartir con el sector empresarial las experiencias exitosas que en el ámbito de trabajo han tenido las empresas con las personas con discapacidad, ofrecer apoyo en incentivos para la implementación de ajustes razonables, flexibilizar la normatividad jurídica respecto a la protección laboral reforzada, en el entendido de que una sobreprotección incide negativamente en la vinculación de personas con discapacidad. Debe promoverse la autogestión de empleo, así como una mayor accesibilidad y se deben superar los imaginarios equivocados respecto a la concepción de persona con discapacidad y los temores frente a la contratación.

6. Respecto al análisis del contenido de los planes de desarrollo de las alcaldías y a los lineamientos de política pública durante los últimos cuatro periodos pudo evidenciarse que en los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta no puede hablarse de la existencia de una verdadera política pública.

Un análisis comparativo de los tres casos estudiados en relación con el contenido de los planes de desarrollo y los lineamientos de política pública de cara a la inclusión de las personas con discapacidad, durante el periodo comprendido entre los años 2004 y 2019, deja evidenciar que en los tres casos solo ha habido un conjunto de acciones aisladas y que en los distritos de Barranquilla y Santa Marta se han dictado normas jurídicas distritales que, aunque se consideran un primero paso, de acuerdo con su contenido distan de lo que se considera como una política pública ya que no asignan recursos, ni designan responsables, indicadores, metas por trabajar, objetivos, ni un diagnóstico previo de la realidad para cada caso.

Sumado a lo anterior, a partir del análisis realizado al fundamento teórico y normativo de esta tesis pudo apreciarse que:

- 7. La evolución de los modelos teóricos que explican la discapacidad y su configuración en la normatividad jurídica y política colombiana aún están distantes de alcanzar una efectiva transición del modelo rehabilitador o médico al modelo social enfocado en derechos.**

Entre aciertos y fallas, lo cierto es que, en Colombia se dispone de un amplio marco jurídico y político en materia de discapacidad, pero este último aún resulta insuficiente para garantizar la inclusión laboral de este colectivo. A pesar de los avances normativos en cuanto a la evolución del concepto de discapacidad, sigue existiendo confusión terminológica para referirse al colectivo en estudio, y también, a pesar de la adopción del modelo social a partir de la incorporación de la Convención de los Derechos de Personas con Discapacidad en el ordenamiento, sigue predominando el modelo rehabilitador o médico, que ahora coexiste con la incipiente aplicación del modelo social.

- 8. Aun cuando se evidencian aproximaciones normativas, todavía no se ve una definición expresa en el ordenamiento jurídico y político colombiano del término discapacidad que permita aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de ella y de las personas con discapacidad con miras a la inclusión laboral.**

Respecto a lo que debe entenderse por discapacidad en términos generales, el derecho atribuye un nuevo alcance a dicho concepto a partir del enfoque de derechos defendido por la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁸⁴, el cual, a su vez, constituye un avance del llamado modelo social. En esta perspectiva, la discapacidad se entiende como una característica más dentro de la diversidad de los seres humanos y no como aquello que debe definir a la persona en un marco de discriminación y exclusión. Lo anterior implica, para el ordenamiento jurídico y político colombiano, superar el enfoque médico o rehabilitador de la discapacidad y abandonar la consideración de la persona con discapacidad solo como objeto de políticas asistenciales o programas de beneficencia o caridad para poder avanzar hacia un tratamiento de la discapacidad enfocado en derechos, en el que se conciba a la persona con discapacidad como un sujeto multidimensional al cual se le deben garantizar sus derechos humanos bajo la igualdad e inclusión social, reconociéndoles su condición de sujeto de derecho.

9. La consideración jurídica de persona con discapacidad no debe ser un asunto que quede supeditado al reconocimiento previo de un porcentaje determinado de pérdida de la capacidad laboral.

En este contexto, de acuerdo con las nuevas tendencias internacionales y la concepción garantista en la materia, promovida principalmente por la Organización de las Naciones Unidas, la consideración jurídica de persona con discapacidad es un asunto que tiene lugar cuando la persona demuestra que presenta una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, previsiblemente permanente que le impide una participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que los demás, debido a la existencia de barreras sociales. No obstante, desde este estudio se defiende que, si bien la protección frente a la igualdad y no discriminación debe dirigirse a todo el colectivo de personas con discapacidad sin exclusiones en razón a porcentajes obtenidos a través de trámites administrativos, para efecto de otras medidas de acción positiva sí pueden requerirse presupuestos específicos como la declaratoria

¹⁸⁴ En Colombia la Convención de los derechos de las personas con discapacidad se aprueba el 31 de julio de 2009 a través de la ley 1346.

administrativa de un reconocimiento de grado de discapacidad, una tipología de discapacidad y/o porcentaje.

10. **En el caso colombiano, los lineamientos de política pública de cara a la inclusión laboral de las personas con discapacidad son un reflejo de lo que está ocurriendo en la normatividad jurídica internacional y nacional; están fundamentados en una coexistencia de los modelos rehabilitador y social que avanzan muy lentamente hacia este último.**

Desde la perspectiva politológica y centrando la atención en otro de los alcances de este estudio, concretamente en la política pública como género de las políticas sociales, en el caso colombiano, las políticas públicas, en la temática están pasando, igualmente por un periodo de transición y van tímidamente desde el modelo rehabilitador hacia el modelo social de la discapacidad y el reconocimiento de la persona en condición de discapacidad como un sujeto de derechos.

11. **Asumir desde el derecho y la politología el reto de la inclusión laboral de las personas con discapacidad implica garantizarles la igualdad y no discriminación en el empleo, no solo en el entendido de perseguir el trato igual ante la ley de todas las personas y prohibir la discriminación, sino también y principalmente, buscando la igualdad de oportunidades.**

En Colombia aun cuando en forma expresa el artículo trece de la Constitución Política no establece la discapacidad como uno de los motivos que puede dar lugar a discriminación sino que consagra en términos generales como razones que pueden generar la misma: el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión y la opinión política o filosófica, sí se puede apreciar en forma clara y contundente cómo en nuestro país se contempla una protección especial para aquellas personas que por su condición económica física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, lo que ha dado lugar a que, por vía de la jurisprudencia constitucional, se aprecie incluso el tratamiento de la discriminación por razón de la discapacidad a partir del Estado Social de Derecho y el modelo social de discapacidad,

permitiendo la tutela de los derechos de las personas con discapacidad en los casos donde se las ha discriminado en razón de esta condición.

En cuanto a la igualdad, en el caso de las personas con discapacidad, el desafío debe ir mucho más allá. Es necesario hacer una apuesta definitiva, intensa y permanente a la igualdad real y efectiva que conduzca de manera acertada a la igualdad de oportunidades que debe ser garantizada a las personas con discapacidad, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales. Y esta igualdad a la que nos referimos, requiere cumplir con el mandato de abstenerse de tratos discriminatorios y por supuesto, intervenir en cuando al diseño e implementación de acciones que se direccionen a superar la ausencia de igualdad material que enfrentan estos grupos, dentro de las cuales juegan un papel importante las llamadas acciones positivas para el acceso al trabajo de las personas con discapacidad.

12. La discriminación directa e indirecta no son las únicas manifestaciones de discriminación en el caso de las personas con discapacidad.

En cuanto a la discriminación como concepto y su alcance en la normatividad jurídica nacional e internacional, así como en la literatura sobre el particular, se encuentra cómo hoy en día se reconocen diversas manifestaciones de la discriminación. Así, tratar de discriminación no solo implica referirse a las llamadas discriminación directa e indirecta sino también reconocer otras formas como la discriminación invisible, la discriminación por asociación, la discriminación múltiple; y también incluso otras figuras como el acoso basado en la discapacidad. No obstante, más allá del tipo de discapacidad, lo importante es no flaquear frente a la lucha contra la discriminación y ello implica no solo avanzar en las correcciones de las discriminaciones presentes en las mismas leyes como ha ocurrido paulatinamente en la normatividad jurídica colombiana, sino lograr la igualdad material como igualdad efectiva capaz de garantizar el goce pleno de los derechos de las personas con discapacidad. Este último es el reto más grande.

13. La configuración normativa de las estrategias de inclusión laboral requiere un desarrollo reglamentario de carácter urgente, así como el verdadero seguimiento, acompañamiento y control por parte del Estado en su implementación y funcionamiento.

En el ordenamiento jurídico y político colombiano se reconocen diversas estrategias que han sido creadas de cara a promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad. En el marco de las mismas, se reconocen medidas como los incentivos económicos, la cuota de reserva, la obligación de implementar ajustes razonables en los puestos de trabajo y otras medidas más generales como el teletrabajo y la responsabilidad social empresarial. No obstante, estas estrategias carecen de reglamentación, control, seguimiento y acompañamiento que permita su aplicación efectiva y, en algunos casos, encuentran restricciones en la misma normatividad como a continuación se mostrará:

- a. En el caso de los incentivos económicos y del sistema de preferencias que se reconoce a los empresarios que deciden vincular personas con discapacidad, estos encuentran limitaciones en el mismo ordenamiento dado que, por un lado, se establecen estímulos de tipo económico para incentivar la contratación de personas con discapacidad, pero, por el otro, se desestimula la contratación con la diversidad de interpretaciones judiciales que se le han dado a la estabilidad laboral reforzada. En dicho sentido, está tensión entre los incentivos económicos y la protección reforzada conlleva a que en muchos casos el empresario opte por no contratar personas con discapacidad pese a los estímulos existentes debido a la errada creencia de que una personas con discapacidad es inamovible de su cargo.
- b. En cuanto a la cuota de reserva, de acuerdo con el Decreto 2011 de 2017, por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, y en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público, se establece esta obligación solo para órganos, organismos y entidades del Estado en sus tres ramas del poder público, de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, dejando de lado otras entidades públicas y el sector privado.

- c. En cuanto a la obligación de implementar ajustes razonables en los puestos de trabajo para personas con discapacidad resulta necesario establecer lineamientos que permitan determinar en forma más clara en qué circunstancias esta medida se considera razonable y en cuáles, por el contrario, se trata de una carga desproporcionada. Es necesario precisar aspectos como: sobre quién debe recaer la obligación de realizar ajustes razonables y quién debería asumir la asesoría respecto a cómo se deben realizar dichos ajustes de acuerdo a las circunstancias específicas de cada caso. Es también relevante determinar cuál debe ser el procedimiento a seguir para efectos de implementar los ajustes razonables y acompañar dicha medida con incentivos económicos que hagan más viable su implementación¹⁸⁵.
- d. Respecto al empleo con apoyo como estrategia de inclusión laboral para las personas con discapacidad, al margen de las experiencias que han surgido en el país, se requiere también de una reglamentación clara y específica a través de la cual se precisen aspectos como los sujetos a los que se dirige la medida, el alcance de la misma, cada una de las fases que deben llevarse a cabo de cara a colocar, formar y mantener al trabajador en su lugar de trabajo, así como las entidades encargadas de dirigir dicha dinámica. Se requiere de un trabajo armonizado entre cada una de las entidades que lideran los programas de empleo con apoyo con el fin de generar un mayor impacto en la inclusión laboral de este colectivo. Esta es una medida que, aunque es viable, indistintamente de la condición de discapacidad que una persona podría presentar, se sugiere principalmente para los casos de personas que se enfrentan a condiciones de discapacidad más complejas que le han impedido hacer parte previamente del mercado de trabajo ordinario.
- e. La responsabilidad social empresarial es un reto actual en sí mismo para el derecho y la política pública en materia de inclusión laboral a las personas en condición de discapacidad. Aunque se trata de un plus empresarial que va más allá de la normatividad jurídica y política existente y no se logra únicamente a través de la vinculación de personas en condición de discapacidad, sí puede ser una estrategia adecuada para contribuir en este terreno, con la condición de que no

¹⁸⁵ Dentro de dichos incentivos podría por ejemplo pensarse en descontar parcial o totalmente el costo de los ajustes del impuesto de renta u otros.

se interprete como un trabajo aislado de la empresa, sino que se dé acompañamiento y apoyo del sector público¹⁸⁶; por ejemplo, en forma de incentivos que inciten a las empresas a impactar en lo social.

- f. El teletrabajo, a juicio de la autora de esta tesis, es una figura que se convierte en una estrategia apropiada para promover el acceso al trabajo de todas las personas en condición de discapacidad¹⁸⁷. No obstante, al momento de determinar la modalidad de teletrabajo a implementar debe hacerse teniendo en cuenta las necesidades y requerimientos específicos de cada persona y ello debe incluir la realización de ajustes estructurales que faciliten el cometido. Sumado a ello, es indispensable, de cara a dinamizar la realización de acciones que busquen este fin, la implementación de una política pública en materia de teletrabajo dirigida a los grupos desfavorecidos tal como lo señala la normatividad jurídica, lo que involucra al colectivo de personas en condición de discapacidad con el fin de prevenir a través de una reglamentación adecuada su segregación o exclusión por falta de interacción social.
 - g. Es necesario fomentar el trabajo autónomo para las personas en condición de discapacidad en mayor medida y mejorar las ayudas contempladas para ello. Dentro de las estrategias que podrían sugerirse se encuentran: reducción de pago de cuotas a la seguridad social, facilitar créditos no solo para la puesta en marcha de empresas o negocios sino también de cara a asumir el pago de los estudios de mercadeo y viabilidad del negocio, acciones direccionadas a la formación y asesoramiento, ayudas que permitan además invertir y que los negocios puedan crecer y prolongarse en el tiempo, entre otros.
- 14.** Y finalmente, resulta pertinente la creación de centros especiales de empleo; siempre que permitan constituirse en instrumentos para proporcionar empleo a las personas con discapacidades que tienen una condición de discapacidad más grave o incluso en las que poseen una condición de discapacidad múltiple, para evitar que sean excluidas del ámbito del trabajo. Resulta necesario precisar en qué términos las personas pueden ser contratadas por los

¹⁸⁶ Especialmente en el caso de servicios de empleo y de servicios sociales.

¹⁸⁷ Aunque se aclara en principio no se trata de una estrategia dirigida exclusivamente a personas en condición de discapacidad.

centros de empleo con miras a evitar los inconvenientes que se están suscitando en otros países¹⁸⁸. Además, respetando el principio de transición que los caracteriza, se debe buscar una intervención dinámica por parte de los llamados equipos multidisciplinares para acompañar al colectivo en estudio durante todo el proceso.

15. En materia de política pública es necesario fomentar el acceso al empleo de las personas con discapacidad contemplando y reglamentando acciones que cumplan con dicho cometido.

El cometido de fomentar de manera específica el acceso al empleo de las personas con discapacidad implica políticas direccionadas a aumentar el nivel formativo y profesional de las personas con discapacidad, de manera que puedan acceder al empleo en unas mejores condiciones, y se necesitan programas enfocados en pulir los procesos de orientación y formación laboral, así como la evaluación de los llamados perfiles profesionales y el acompañamiento a las empresas en los procesos de inclusión laboral de las personas que hacen parte de este colectivo.

¹⁸⁸ Siguiendo a Esteban (2009), uno de los países en los que se está presentando esta problemática con mayor fuerza es en España debido a que aunque se trata de una medida transitoria y dirigida a trabajadores con especiales dificultades, en la realidad lo que está ocurriendo es que se le está dando un manejo inadecuado a la medida que está utilizada como definitiva y direccionada a todos los trabajadores con discapacidad especialmente a quienes menos dificultades presentan o están en condiciones de ser vinculados en el mercado ordinario.

Recomendaciones

A partir de los resultados de la presente investigación y de las conclusiones que se derivan de los mismos, se recomienda, de cara a mejorar la situación de inclusión laboral de las personas con discapacidad, lo siguiente:

1. Con fundamento en el capítulo primero de esta tesis, se recomienda apropiado unificar el término con el que se designa al colectivo estudiado, empleando “personas con diversidad funcional” en lugar de “personas con discapacidad, porque aunque se considera que la protección de las personas con diversidad funcional en materia de inclusión laboral va más allá de la forma como sea denominado el colectivo, invocar el término discapacidad implica asemejar a este colectivo a personas que les falta algo en relación con otras, lo cual genera una situación negativa que a su vez refuerza la errada minusvaloración de estas personas y promueve la discriminación. Sumado a ello, lograr unificar el término empleado para aludir al colectivo en estudio incidirá en la seguridad jurídica y en la eficacia de las políticas que desde lo público se direccionen a estas personas.
2. Al definir lo que debe entenderse por discapacidad en relación con la inclusión laboral a partir de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, está consiste en aquella condición en la que se encuentra una persona generada por la interacción entre sus deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales y las barreras que se encuentra en el entorno laboral y social que la excluyen o la discriminan y no le permiten acceder o mantenerse en el empleo en igualdad de condiciones con los demás. Y en este orden de ideas, por persona con discapacidad en relación con la inclusión en el ámbito del trabajo debe entenderse aquel sujeto de derecho que se encuentra en condición de discapacidad producto de la interacción entre sus deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales y las barreras que se encuentra en el entorno laboral y social que la excluyen o la discriminan y no le permiten acceder o mantenerse en el empleo en igualdad de condiciones con los demás.

3. En armonía con las nuevas tendencias internacionales y el modelo social enfocado en derechos, es necesario también que en el ordenamiento jurídico y político colombiano se lleve a cabo la transición de los procesos de integración laboral, casados con el modelo rehabilitador, hacia los verdaderos procesos de inclusión laboral que permiten la materialización del modelo de derechos humanos, permitiendo que sea realmente el entorno laboral el que cree las circunstancias necesarias para adaptarse a la persona en condición de discapacidad y a su vez, garantice no solo su acceso al trabajo sino la conservación de su puesto de trabajo.
4. Es imperiosa y urgente la reglamentación en el ordenamiento jurídico y político de Colombia de cada una de las estrategias de inclusión laboral, de cara a garantizar su efectivo cumplimiento y a establecer consecuencias jurídicas en caso de perpetuar actos discriminatorios, que sitúen a las personas con discapacidad en el escenario de la exclusión laboral en razón de su condición. En este contexto, la cuota de reserva o la obligación de reservar puestos de trabajo para personas con discapacidad, debería ser una obligación extendida también al sector privado, considerando la grande, mediana y pequeña empresa, siguiendo un sistema de cuota acompañado de tasa o sanciones en casos de incumplimiento, en el que se garanticen con medios adecuados y efectivos el proceso de recaudación¹⁸⁹. Asimismo, la regulación de la obligación de implementar ajustes razonables y el empleo con apoyo para personas con discapacidad debe ser más precisa en cuanto a cada uno de los elementos requeridos para su funcionamiento.
5. La normatividad jurídica relativa a la estabilidad laboral reforzada debería flexibilizarse un poco, dado que en Colombia se convirtió en un factor que afecta la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Por consiguiente, otro reto que enfrentan el derecho y las políticas públicas es matizar de alguna manera la sobreprotección a fin de incentivar la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad por parte del sector empresarial. Por ello, se recomienda delimitar el alcance de dicha figura no requiriéndose autorización de la Oficina de

¹⁸⁹ Una de las ventajas que se le endilga al sistema de cuota de reserva acompañada de tasa según la OIT (2007), es que no solo es útil para promover empleo sino también lo es para generar ingresos dirigidos a implementar medidas de apoyo para las personas con discapacidad. Y sumado a ello, parece ser que el sistema de cuotas acompañado de tasas el que más fomenta el empleo de personas con discapacidades, en comparación con los otros sistemas de cuotas existentes.

Trabajo para terminar el contrato de trabajo de los trabajadores en condición de discapacidad cuando ocurre alguna de las siguientes circunstancias: se trata de trabajadores que en su momento de vinculación a la empresa ya tenían una condición de discapacidad, se trata de un contrato de trabajo por obra o labor contratada que ya fue realizada, o cuando se produce el vencimiento del plazo pactado en un contrato de trabajo a término fijo.

6. Se requiere mayor seguimiento y control frente al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la inclusión laboral de las personas con discapacidad y también más acompañamiento del Estado, el sector empresarial y las asociaciones de personas con discapacidad, así como, claridad relativa a los procesos de acompañamiento en el en relación con estas dinámicas.
7. Se está en mora de desplegar un trabajo colaborativo serio y juicioso con cada uno de los actores claves, con el fin de promover la política de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Entre estos actores se destacan las asociaciones de personas con discapacidad, el sector empresarial, el gobierno y la academia.
8. En los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, es necesario potencializar el nicho de personas con discapacidad que tienen formación secundaria, formándolas para el trabajo, dado que las estadísticas muestran que hay una cifra nada despreciable del 35% de personas con discapacidad¹⁹⁰ en edad para trabajar que pueden ser formadas para el trabajo. Y así mismo, existen líneas de la economía de la región como el turismo y el sector portuario que pueden potencializarse de cara a la inclusión laboral de estas personas.
9. En el mismo sentido, se asume que como las personas con discapacidad ubicadas en viviendas con estrato uno, dos y tres presentan menores niveles de formación, estas tienen mayores dificultades para el acceso al trabajo. De modo que, la política pública dirigida a la inclusión laboral debe orientarse principalmente hacia este grupo. No obstante, la formación debe ser pertinente con las necesidades del mercado laboral y dirigirse también hacia la empleabilidad de

¹⁹⁰ Este porcentaje corresponde a las 12.100 personas con discapacidad que en los distritos estudiados tienen formación secundaria y se encuentran en edad para trabajar.

las personas con discapacidad y no solo hacia el emprendimiento, como se viene haciendo, permitiendo que sea la demanda la que determine la formación y no la oferta.

10. Resulta indispensable pensar en una política pública para los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta basada realmente en el modelo de los derechos humanos, a través del cual se garantice el acceso al empleo de las personas en condición de discapacidad sin discriminaciones, ni exclusiones, en igualdad de oportunidades con los demás y respetando la diversidad, a partir de un trabajo colaborativo entre los diferentes actores: Asociaciones de personas con discapacidad, sector productivo, academia y Estado. Se deberán prever claramente recursos, responsables, indicadores, metas a trabajar, objetivos, con un diagnóstico previo de la realidad del caso, dirigidos a superar cada uno de los factores que están dificultando el acceso al trabajo de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades y condiciones dignas.

Referencias

Aguilar, I.F. (2010), “introducción”, en I.F. Aguilar (comp.), Política pública, México, bbap-df/Siglo XXI editores.

Albert, R. (2001). Economía y discriminación. La regulación antidiscriminación por razón de sexo. Minerva Ediciones, Madrid.

Alonso-Olea García, B. (2003). Concepto de discapacidad y su distinción de otros afines, la deficiencia y la incapacidad, En Romero Rodenas, M.J. (coordinadora): Trabajo y Protección Social del Discapacitado (pp. 11-26), Albacete, España: Bomarzo

Alonso, M., (2004). De la segregación a la inclusión escolar, España: Revista virtual.

Alston, P., Bustelo, M. R., & Heenan, J. (1999). The EU and human rights (Vol. 1). Oxford: Oxford University Press.

Amorós, F. P. (2009). La relación laboral especial de los discapacitados que trabajan en centros especiales de empleo, forma del contrato, capacidad para contratar como trabajador, tiempo de trabajo y salario. En R. Esteban. La aplicación del derecho del trabajo en los centros especiales de empleo (pp. 1-669). España: Tirant lo Blanch.

Asti, J., Nazario, B., & Iparraguirre, K. (2014). Discriminación positiva: un acercamiento sobre la inclusión de la mujer en la política peruana a propósito de las cuotas de género, Perú: Universidad de San Martín de Porres.

Aznar, M., Azua, P. y Niño, E. (1982). Integración social de los minusválidos. Madrid, España: Instituto Nacional de servicios sociales.

Balbinder, M. y Maciel, P. (2009). Teletrabajo para la inclusión laboral de personas con discapacidad. Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones", 2 (1), Artículo 10. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>.

Barnard, C., & Hepple, B. (2000). Substantive equality. *The Cambridge Law Journal*, 59(3), 562-585.

Barranco Avilés, M. D. C. (2011). Universalidad e igualdad en las teorías de los derechos. Diversidad de situaciones y universalidad de derechos. Madrid, España: Dykinson.

Barranco, M. D. C., Cuenca Gómez, P., & Ramiro, M. Á. (2014). Capacidad jurídica y discapacidad: el artículo 12 de la convención de derechos de las personas con discapacidad”

Barreño, M. (2009). Contexto, concepto y dilemas de la responsabilidad social de las empresas transnacionales europeas: una aproximación sociológica/Context, concepts and dilemmas in corporate social responsibility for European multinational companies: a sociological approach. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 27(1), 19-52.

Becerra Traver, M. T., Montanero Fernández, M., & Lucero Fustes, M. (2012). Programas de orientación y empleo con apoyo de personas con discapacidad intelectual. Modelos y estrategias de intervención. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, 23(3).

Beleza, M. L (2003). Discrimination against women with disabilities. Alemania: Council of Europe.

Bengoechea, M., & De Asís, R. (2007). Derecho a la igualdad y a la diferencia: análisis de los principios de no discriminación, diversidad y acción positiva. Tratado sobre discapacidad (pp. 115-141), España: Thomson Reuters Aranzadi.

Blanpain, R. (1990). International encyclopedia of comparative law. Vol. 15, Labour law/Bob E. Hepple, chief ed.: 10. Equality of treatment in employment. Mohr.

Bobbio, N., & Peces-Barba, G. (1993). Igualdad y libertad. Barcelona: Paidós.

Borda, L. V. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Rev. Derecho del Estado*, 20, 73.

Borja, P. M. (2006). Construcción de sentidos del mundo de la discapacidad y la persona con discapacidad estudio de casos. Universidad del Valle. Pp 69 y 70.

Borthwick-Duffy, S. A., Bradley, V., Buntix, W. E., Coulter, M. D., Craig, E. M., Gómez, S. C., ... & Shogren, K. A. (2010). Intellectual disability. Definition, Classification, and Systems of Supports. 11th Edition. Washington, DC.

Botero, J. (2003). Elementos para construir un modelo de análisis en políticas públicas y derechos humanos: una primera aproximación desde la defensoría del pueblo de Colombia. *Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano* (5-6), 169-182.

Bouchard, G., & Taylor, C. (2008). Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation, 118-122.

Boza, J. L. G. (2013). Un ejemplo de empleo de personas con discapacidad por teletrabajo en España: Proyecto Discatel. *Revista Española de Discapacidad (REDIS)*, 1(1), 233-239.

Bracho, C., (2009). Políticas Sociales, España: Civitas (cambiar en la cita, página 34)

Bueno, C. P. (2012). "La configuración jurídica de los ajustes razonables". 2003-2012, 10, 159-183

Bueno, L. C. P. (2010). Discapacidad, derecho y políticas de inclusión (No. 45). Cermi.

Bustos Bottai, R. (2007). Discriminación por razón de sexo y acciones positivas: reflexiones a la luz de la jurisprudencia constitucional española y aproximación a la ley para la igualdad efectiva. Pp. 132-134

Cabra De Luna, M (2004). Discapacidad y aspectos sociales: la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal como ejes de una nueva política a favor de las personas con discapacidad y sus familias. Algunas consideraciones en materia de protección social, España: Revista del Ministerio de trabajo e inmigración.

Cabrera Suarez, L. (2011). El principio de igualdad en material laboral a partir de la constitución de 1991. Análisis jurisprudencial Revista de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, V. 11, ISSN 1657-3978 Santiago de Cali.

Cáceres Rodríguez, C. (2004). Sobre el concepto de discapacidad. Una revisión de las propuestas de la OMS, *Auditio: Revista electrónica de audiología*, vol. 2, núm. 3. Págs. 74-77.

Calsamiglia, A. (1989). Sobre el principio de igualdad. Muguerza y otros, *El Fundamento de los Derechos Humanos*. Debate. Madrid.

Campbell, T., & Heginbotham, C. (1991). *Mental illness: Prejudice, discrimination and the law*. Aldershot: Dartmouth. (Pag-18)

Campoy Cervera, I. (2004). Una aproximación a las nuevas líneas de fundamentación de los derechos de las personas con discapacidad. (139-142)

Cano, R. M. J. (2010). Hacia un marco conceptual adecuado de la normativa española sobre personas con discapacidad. In *Estudios sobre el impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español* (p. 65). Dykinson.

Carroll, A.B. (1999). Corporate Social Responsibility: Evolution of a definitional construction. *Business and Society*, 38 (3), 268-295.

Casado Pérez, D. (1993). El Programa de Acción Mundial para las personas con discapacidad y la Ley de Integración Social de los Minusválidos. En S. Muñoz, y M. Verdugo. *La integración social de los minusválidos*. (págs. 51-60), Madrid: Escuela Libre.

Casado Pérez, D. (2004). Conocimiento y gestión del empleo de las personas con discapacidad. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, (50), 47-72

Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1), 03-31.

Cervera, I. C. (2007). Igualdad, no discriminación y discapacidad: una visión integradora de las realidades española y argentina (Vol. 11). Librería-Editorial Dykinson. Pp 188

Colominas, D. G. (2015). La obligación de realizar ajustes razonables del puesto de trabajo a personas con discapacidad en EE. UU. Y España: una visión comparada. *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 3(3).

Comisión económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Informe regional sobre la medición de la discapacidad. Una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe. Grupo de tareas sobre medición de la discapacidad Conferencia Estadística de las Américas de la Organización de las naciones Unidas.

Comisión Europea (2001). Libro verde: fomentar un marco europeo para la responsabilidad Social de las empresas. CEE.

Congreso de Colombia (30 de octubre de 1995). Proyecto de ley número 163 de 1995 por el cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitaciones y se dictan otras disposiciones. [Gaceta del congreso N° 364 de 1995].

Congreso de Colombia (febrero 27 de 2013). Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad" [ley 1618 de 2013] .Do: 48.717

Congreso de Colombia (julio 31 de 2009). Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad. [Ley 1346 de 2009]. DO: 47427

Congreso de Colombia. (11 de febrero de 1997). Ley Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones. [Ley 367 de 1997]. DO: 42.978

Congreso de Colombia. (Julio 10 de 2007). Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones. [Ley 1145 de 2007]. DO: 46685.

Congreso de Colombia. (Julio 31 de 2002). Ley por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad". [Ley 762 de 2002]. DO: 44889.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (09 de diciembre de 2013). Documento

Conpes social 166 denominado Política pública nacional de discapacidad e inclusión social. (Conpes 166 de 2013).

Consejo Nacional de Política Económica y Social (26 de julio de 2004). Documento Conpes social 80 denominado “Política pública nacional de discapacidad” (Conpes 80 de 2004).

Consejo Nacional de Política Económica y Social (enero 25 de 1995). Documento Conpes denominado Política de prevención y atención a la discapacidad. (Conpes 2761 de 1995).

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) 34 Ed. Legis.

Cordero Gordillo, V, (2012). Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad: El empleo de las personas con discapacidad, Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Correa-Montoya, L. (2009). Panorama de la protección jurisprudencial a los derechos humanos de las personas con discapacidad en Colombia. Vniversitas.

Corte constitucional (16 de marzo de 2006) sentencia T-198 de 2006. [M.P. Marco Monroy]
Corte Constitucional, Sentencia T-047 de 1995.

Corte Constitucional. (02 de noviembre de 2011) sentencia C- 824 de 2011. [M.P. Luis Vargas]

Corte Constitucional. (10 de mayo de 2000) sentencia C-531. [M.P. Álvaro Tafur]

Corte Constitucional. (22 de Julio de 2015) sentencia C-458. [M.P. Gloria Ortiz].

Corte Suprema de Justicia, sala de casación laboral. (03 de noviembre de 2010). Sentencia con Rad. No. 38992, de 2010. [M.P. Camilo Tarquino]

Corte Suprema de Justicia, sala de casación laboral. (15 de julio de 2008). Sentencia con Rad. No.32532 de 2008. [M.P. Elsy Cuello]

Corte Suprema de Justicia, sala de casación laboral. (24 de marzo de 2010). Sentencia con Rad. No. 37.236, de 2010. [M.P. Luis Osorio]

Corte Suprema de Justicia, sala de casación laboral. (25 de marzo de 2009). Sentencia con Rad. No. 35606, de 2009. [M.P. Isaura Vargas]

Cortes, J. et alia. (2009). Itinerario de la jurisprudencia colombiana de control constitucional como mecanismo de protección de derechos humanos. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario.

Courtis, C. (2010). Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación. *Rev. Derecho del Estado*, 24, 105 (38-110)

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *U. Chi. Legal F.*, 139. Pp 383-ss.

Cuervo, J. I., (2015). La indeterminación conceptual de la política pública. Un problema normativo y metodológico. En J.I. Cuervo, Ensayos sobre políticas públicas II (pp.1-328). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Cuervo J. I. (Noviembre de 2016). La protección judicial de los derechos de las minorías vulnerables: el nuevo ámbito de las políticas públicas. En XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

Cueto, M. B., Malo, M. A., Rodríguez, V., & Francos, C. (2008). Trayectorias laborales de las personas con discapacidad y Centros Especiales de Empleo: Análisis empírico con la MCVL. Madrid: Secretaría de Estado de Seguridad Social.

De Andrés, G., Olano Ocáriz, M., & Lete Murugarren, A. (2001). Perspectiva Internacional del Teletrabajo-Nuevas formas de trabajo en la Sociedad de la Información. Subdirección General de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes y Estudios, Serie Empleo, (16).

De Asís, R. (2016). Accesibilidad, diseño, ajustes y apoyos. Papeles el tiempo de los derechos

De Asís, R.. (2004). “La incursión de la discapacidad en la teoría de los derechos: posibilidad, educación, Derecho y poder”. Colección Debates del Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Nro. 2, Madrid: Dykinson.

De García, P. S. (2006). Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad en Latinoamérica. Cermi.

De la Fuente, H. (1976) principios jurídicos del derecho a la estabilidad, Buenos Aires.

De Lama Aymá, A. (2013). Discriminación múltiple. Se enmarca dentro del proyecto de investigación «Nueva configuración de la persona física. Revisión de las condiciones personales, familiares y patrimoniales. El principio de no discriminación» (DER 2010-17949) concedido por el Ministerio de Educación, del cual es investigadora principal la Prof. Dra. M.^a del Carmen Gete-Alonso y Calera.

De Lorenzo, R. (2003). La protección jurídica de las personas con discapacidad en el derecho internacional. En González, R., & Cayo, L, Las múltiples dimensiones de la discapacidad—Estudios en homenaje a Manuel Ruiz Ortega: Colección solidaridad (18).

De Lorenzo, R. (2014). Discapacidad, sistemas de protección y trabajo social. Alianza Editorial.

De Schutter, O. (2001). Discriminations et marché du travail. Liberté et égalité dans les rapports d'emploi, Bruxelles, PIE Peter Lang.

De Urriés, F. D. B. J. (2010). Empleo con apoyo. Educación y Futuro: Revista de investigación aplicada y experiencias educativas.

Degener, T. (2005). Disability discrimination law: a global comparative approach. Disability rights in Europe: from theory to practice. Portland, Hart Publishing.

Del Río, T. P. (2006). Igualdad y género en el empleo. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. Pp 5-151

Departamento Administrativo Nacional de estadística (2005) Censo general. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>

Deubel, R. O. T. H., & Pública, N. G. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Di Martino, V. (2001). The High Road to Teleworking: Promoting Decent Work. ILO (International Labour Office).

Díaz Velázquez, E. (2016). El acceso a la condición de ciudadanía de las personas con discapacidad: el caso de España. (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).

Díaz, E. (2010): Ciudadanía, identidad y exclusión social de las personas con discapacidad. Política y Sociedad, Vol. 47 (1), pp.: 115-135

Díaz, K. G. (2007). Discapacidad y procesos identitarios. Rev. Cienc. Salud. Bogotá (Colombia), 5(2), 86-91.

Diéz-Picazo Giménez, L.M. (2013): Sistema de Derechos Fundamentales, Ed. Aranzadi, 4ª edición, Pamplona, (177-179)

Elwan, a. (1999): «Poverty and Disability. A Survey of the Literature.» Social Protection Discussion Paper N.º 9932. Social Protection Unit. Human Development Network. Banco Mundial. Washington DF

Escudero Prieto, A., Serrano Argüello, N., Alonso Bravo, M., Miñambres Moral, M. D., Modroño Vázquez, A. P., & Puente Llorente, F. R. D. L. (2012). Análisis de la inserción laboral de personas con discapacidad intelectual: La experiencia de la Universidad de Valladolid.

Esteban Legarreta, R, y Fusté Miquela, J (2009), Los enclaves laborales de centros especiales de empleo en empresas ordinarias. En Esteban, R. Pérez Amorós, F y Solá Monells, X. (Ed.), la aplicación del derecho del trabajo en los Centros Especiales de Empleo (pp. 349-391). Valencia. España: tirant lo Blanch.

Esteban Legarreta, R. (2009), La relación laboral especial. Algunas cuestiones vertebradoras de su régimen jurídico. En Esteban, R. Pérez Amorós, F y Solá Monells, X. (Ed.), la aplicación del derecho del trabajo en los Centros Especiales de Empleo (pp. 47-98). Valencia. España: tirant lo Blanch.

Esteban Legarreta, R. y Gutiérrez Colominas, D. (2014): “La incentivación del empleo de las personas con discapacidad en el medio ordinario de trabajo”. *Revista Española de Discapacidad*, 2 (1): 7-32.

Esteban, B., & Jordán de Urries, F. B. (2006). Empleo con apoyo para personas con discapacidad intelectual y para personas con enfermedad mental. Comparación metodológica en dos proyectos piloto. *Siglo Cero*, 37(2), 63-78.

Esteban, R y Rojo, E (2009). Responsabilidad social y colectiva desfavorecida. En J. Fernández y C. Gala (Coords), la responsabilidad social empresarial: Un nuevo reto para el derecho (pp 131-175). Barcelona, España: Marcial Pons.

Esteban, R., (1999), *Contrato de Trabajo y Discapacidad*, Madrid. España: Ibidem.

Esteban, R., Pérez, F., & Solá, X. (2009). *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros especiales de empleo*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch. Monografías, 643.

- Faundez, J., (1994). *Affirmative action: International perspectives* Ginebra, OIT.
- Fernández, E. (2003). *Igualdad y derechos humanos*. España: Tecnos.
- Fernández, E. (2013). El derecho fundamental a la igualdad laboral. jurisprudencia constitucional. *Revista FORUM*; Vol. 1, (núm. 4), 37-58.
- Fernández, J. L. (2008). *Historia, discapacidad y valía*. Comité Español de Representantes de personas con discapacidad. La imagen social de las personas con discapacidad. Madrid: CERMI.
- Fernández, M. F. (2002). El acoso moral en el trabajo ¿una nueva forma de discriminación? *Revista de Derecho Social*, (19), 53-76. Pp. 67-68.
- Forteza, J. L. (2005). Acceso al mercado laboral y contratación de los discapacitados. In *Relaciones laborales de las personas con discapacidad* (pp. 89-140). Biblioteca Nueva.
- Foster, J. y O. Stokke, (1999): *Policy Coherence in Development Cooperation*, Londres, Frank Class Publishers.
- Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (2008). VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España. Madrid: Fundación Foessa
- Fundación Largo Caballero. (2008). *Ajustes razonables del puesto de trabajo para personas con discapacidad – Estudio de fuentes secundarias*. Madrid: Imserso
- Gaeta, L., Manacorda, P. M., & Rizzo, R. (Eds.). (1995). *Telelavoro: l'ufficio a distanza*. Ediesse.

Gárate, J. C. I. (2017). La extinción del contrato de trabajo por enfermedad del trabajador. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, (6), 6.

García Quiñonez, J.C (2005). El concepto jurídico laboral de discapacitado. En J. Lahera, y F. Valdés. *Relaciones laborales de las personas con discapacidad* (pp. 28-87). Madrid, España: Biblioteca nueva.

García, C. E., & Sánchez, A. S. (2001). Clasificaciones de la OMS sobre discapacidad. *Boletín del RPD*, 50, 15-30.

García, L. (2003). *El futuro de las personas con discapacidad en el mundo*. Madrid: Fundación ONCE, 2003.

Gluck, D. G. (2002). Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional. Universitat de València, Facultat de Derecho. P 326

González, M. Á. A. (2015). Trabajo y discapacidad: El derecho al empleo de las personas discapacitadas. *Foro Jurídico*, (14), 182-193.

González, V. M. (2000). *Nuevas experiencias internacionales en materia de empleo de personas con discapacidad*. Escuela Libre.

Goñi, J & Sainz B. (2015). La regulación convencional en materia de adaptación del puesto de trabajo y reubicación de trabajadores con limitaciones psicofísicas. *Revista de información laboral*, (12), 201-217.

Groce, N. (2004). *Encuesta Global sobre VIH/SIDA y Discapacidad*. New Haven: Yale School of Public Health. <http://cira.med.yale.edu/globalsurvey>

Guastavino, M. N. (2008). La doctrina constitucional sobre discriminación directa por razón de embarazo en el siglo XXI. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 73, 171-204.

Guastavino, M. N. (2011). El principio de igualdad y no discriminación en las relaciones laborales: perspectiva constitucional reciente. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, (25), 19-52.(Cambiar 2012 por 2011)

Hepple, B. (2001). Igualdad, representación y participación para un trabajo decente. *Revista Internacional del trabajo*, 120(1), 5-20.

Heras, L. L. (2013). Discapacidad y Observaciones Generales de los comités de derechos humanos de la ONU: una relación asimétrica entre la invisibilidad, el modelo médico y el modelo de derechos humanos. *Revista Española de Discapacidad*, 1(1), 47-72. y de la salud (CIF) 2001. *Revista española de salud pública*, 76, 271-279.

Hesse, B. W. (1995). Curb cuts in the virtual community: Telework and persons with disabilities. In *Proceedings of the Twenty-Eighth Annual Hawaii International Conference on System Sciences* (Vol. 4, pp. 418-425). IEEE.

Huete García, A. (2013): “La exclusión de la población con discapacidad en España. Estudio específico a partir de la Encuesta Social Europea”. *Revista Española de Discapacidad*, I (2): 7-24. Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación Icontec, (2008) Guía Técnica Colombiana GTC 180, Responsabilidad social, Colombia.

Huete, A. (2014). La discapacidad como factor de exclusión social. Evidencias empíricas desde una perspectiva de derechos.

Iturri, J (2017). La extinción del contrato de trabajo por enfermedad del trabajador. En J. Goñi (Coord), *Discapacidad, enfermedad y extinción del contrato de trabajo* (pp 1- 27). España: Wolters Kluwer

Jiménez a., Huete, A (2010). Estadísticas y otros registros sobre discapacidad en España. *Política y Sociedad*, 47(1), 165-173.

Jiménez Buñuales, M., González Diego, P., & Martín Moreno, J. M. (2002). La clasificación internacional del funcionamiento de la discapacidad

Jiménez, A. (2007): “Conceptos y tipologías de la discapacidad. Documentos y normativas de clasificación más relevantes”. En: De Lorenzo, Rafael y Pérez Bueno, Luis Cayo (dirs.) (2007): Tratado sobre Discapacidad, Aranzadi, Pamplona.

Jiménez, A. y Huete, A. (2010) Políticas públicas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los derechos. En revista política y sociedad, 47, 137-152.

Joseph, S., & Castan, M. (2013). The international covenant on civil and political rights: cases, materials, and commentary. Oxford University Press.

Korte, W. B., & Wynne, R. (1996). Telework: Penetration, potential and practice in Europe. John Wiley & Sons.

Lampis, Andrea (2011). Desafíos conceptuales para la política de protección social frente a la pobreza en Colombia. En, revista Estudios sociales No. 41, universidad de los Andes Bogotá.

Lara, A. J., & García, A. H. (2010). Políticas públicas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los derechos/Public Policies on Disability in Spain. Towards a Perspective Based on the Rights. Política y sociedad, 47(1), 137.

Legarreta, R. E., & Torrecilla, E. R. (2009). Responsabilidad social empresarial y colectivos desfavorecidos. In La responsabilidad social empresarial: un nuevo reto para el derecho (pp. 131-175).

Lousada Arochena, J. F. (2003). El acoso moral por razón de género. Aranzadi Social, 5.

Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 32(4), 298-310.

Lowi, Y. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L.F Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.

Luna, A; Carvajalino, J; y Sierra, S. (2017). De la incapacidad a la diversidad: análisis y evaluación de la política pública de discapacidad en Colombia. En Javier A. Pineda (comp.), *Análisis de políticas públicas en Colombia. Enfoques y estudios de caso*. Bogotá: Ediciones Uniandes

Makkonen, T. (2002). Multiple, compound and intersectional discrimination: Bringing the experiences of the most marginalized to the fore. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University.

Mank, D. (1998). Valores y empleo para personas con discapacidad. *Siglo Cero*, 29(4), 5-10.

Manuel Carlos Palomeque López, (2017), *Trabajo y Derecho*, Nueva revista de actualidad y relaciones laborales, número monográfico 6, Coordinado por José Luis Goñi Sein

Martínez, B. (2017). Pobreza, discapacidad y derechos humanos, España: *Revista Española de discapacidad*.

Martínez, F. R. (2008). La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo. *Revista española de derecho constitucional*, (84), 251-283. P 266.

Martínez, M. (1996). Bienestar social de las personas con discapacidad: propuestas de actuación desde los servicios sociales. En M. Martínez, y J. Garcés. *Bienestar social y necesidades especiales* (págs.114- 180). Valencia: Tirant lo Blanch.

McWilliams, A. y Siegel D. (2000). “Corporate Social Responsibility and Financial Performance: Correlation or Misspecification?” *Strategic Management Journal*. 21(5):603–9.

Mégret, F. (2008). ‘The disabilities Convention: Towards a holistic concept of rights’, *The International Journal of Human Rights*, 12:2, 261-277.

Meny & Thoenig (1992): *Las políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona. España.

Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). *Las políticas públicas* (No. 350 M45Y.). Barcelona: Ariel

Millán Acevedo, N. (2014): “Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo”, *Política y Sociedad*, 51 (3), pp. 673-693.

Ministerio de Ciencia e Innovación (2009). *Guía de práctica clínica de intervenciones psicosociales en el trastorno mental grave*, España.

Ministerio de la Protección Social – República de Colombia. (2010). *Discapacidad e Integración Sociolaboral en Colombia. Guía Metodológica para la implementación del modelo*. Bogotá, D.C. Recuperado el 06 de Marzo de 2018 de <https://www.minsalud.gov.co/trabajoEmpleo/Documents/Discapacidad/Cartilla%20-Discapacidad%20e%20Integraci%C3%B3n%20Sociolaboral%20en%20Colombia.pdf>

Ministerio de salud y protección social (2014), *política pública nacional de discapacidad e inclusión social 2013-2022*, Colombia

Ministerio de salud y protección social (2018). *Registro de localización y caracterización de personas con discapacidad*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Discapacidad/Paginas/registro->

Ministerio de trabajo (2018). Guía para el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad. Colombia.

Minow, M. (1988). Feminist reason: Getting it and losing it. *J. Legal Educ.*, 38, 47.

Moliner, M. (1999). Diccionario de uso del español (No. R PC4625 M6).

Moliner, H. Y. (2009). Estudio de derecho comparado. In *La aplicación del derecho del trabajo en los centros especiales de empleo* (pp. 394-444). Tirant lo Blanch

Montoro Romero, R. (1997). Fundamentos teóricos de la política social, Servicio de publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid.

Montoya, L. C. (2009). Panorama de la protección jurisprudencial de los derechos humanos de los derechos humanos de las personas con discapacidad en Colombia. *Universitas* (118), 115 - 139.

Morena, A (2017). La extinción del contrato de trabajo de los trabajadores declarados no aptos o aptos con limitaciones por el servicio médico de prevención. En J. Goñi (Coord), *Discapacidad, enfermedad y extinción del contrato de trabajo* (pp 1- 21). España: Wolters Kluwer

Naciones Unidas-Consejo Económico y Social, Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2001b). *La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*.

Nieto Castañeda, J. D. P. (2016). Principios mínimos fundamentales de los trabajadores en Colombia: balance de las precisiones jurisprudenciales más relevantes dadas por la Corte Constitucional. (Pág., 12).

Nieto, J. D. P. C. (2009). Itinerario de la jurisprudencia colombiana de control constitucional como mecanismo de protección de derechos humanos. Universidad del Rosario.

Núñez, C., (2000), La integración laboral de las personas con discapacidad, Madrid, España: Escuela libre editorial. Aguado Díaz, A. L. Historia de las deficiencias. Escuela Libre, Editorial Fundación Once, Madrid, 1995.

Oliver, M., (1996). Understanding Disability: From theory to practise, Londres, Inglaterra: McMillan press Ltd.

O'Reilly, A. (2007). El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades. Oficina internacional del trabajo, Ginebra.

Organización de las Naciones Unidas (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Organización de las Naciones Unidas (1971), Declaración de los Derechos del Retrasado Mental.

Organización de las Naciones Unidas (1975), Declaración de los Derechos de los impedidos.

Organización de las naciones Unidas (2006). Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad

Organización de las Naciones Unidas (2007). De la exclusión a la igualdad. Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo. Recuperado el 08 de Marzo de 2018 de: <http://www.un.org/spanish/disabilities/documents/toolaction/handbookspanish.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (1993). Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Organización de los Estados Americanos. (1999). Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Organización Internacional del Trabajo (1951) Convenios sobre Igualdad de Remuneración.

Organización internacional del trabajo (1955). Recomendación 99, Sobre la adaptación y readaptación profesional de las personas inválidas

Organización internacional del trabajo (1958). Convenio 111, sobre discriminación en materia de empleo y ocupación

Organización internacional del trabajo (1958). Recomendación 111, sobre discriminación en materia de empleo y ocupación.

Organización internacional del trabajo (1983). Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas invalidas.

Organización internacional del trabajo (1983). Recomendación 168 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas invalidas.

Organización Internacional del trabajo (2007). Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación: directrices. Ginebra

Organización internacional del trabajo (2010). La OIT y la Responsabilidad social de la empresa (RSE).

Organización mundial de la Salud (1980). Clasificación internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías.

Organización mundial de la Salud (1980). Clasificación internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías.

Organización mundial de la Salud (2001). Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF)

Organización mundial de la Salud (2001). Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF)

Organización Mundial de la Salud (2011). Informe Mundial Sobre la Discapacidad. Recuperado de: http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/es.

Padilla Muñoz, A (2010), Discapacidad: contexto, concepto y modelos, en revista internacional Law, 16, 381-414.

Palacios Rizzo, A., & Bariffi, F. J. (2014). La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ediciones Cinca.

Palacios, A. (2004) El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. In Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas (pp. 187-204). Dykinson.

Palacios, A. (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Cermi.

Palacios, A., & Romañach, J. (2006). El modelo de la diversidad: la bioética y los derechos humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional. Diversitas

Parra Dussan, C. (2013). Estructura institucional de la discapacidad en el estado colombiano. En *Revista Civilizar, Ciencias Sociales y Humanas*, 13, 79-102. Bogotá.

Parreño, M. J. A., & de Araoz Sánchez-Dopico, I. (2011). El impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la legislación educativa española. CERMI.

Pastor Albaladejo, G. (2014). "Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas". En Pastor, G. *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Pastor, B., & Cardell, M. (2008). Significado general y conceptual de la ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. In *Comentarios a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* (pp. 33-111). Wolters Kluwer.

Pastor, m. a. b. (2007). Los elementos conceptuales de la ley para la igualdad y la herencia comunitaria¹. *Temas laborales*, (91), 85-119.

Paugam, S. (1996). *L'exclusion, l'état des savoirs* (p. 248). Paris: Ed. La Découverte.

Peña Miranda, D. (2018). La práctica de la responsabilidad social empresarial en el sector turístico. Estudio de casos en empresas turísticas hoteleras de la ciudad de Santa Marta, Colombia.

Pérez Bueno, L. C., Álvarez Ramírez, G., Huete García, A., Moral Ortega, Ó., Asís Roig, R. D., Cuenca Gómez, P. & Villarino Villarino, P. (2014). 2003-2012: 10 años de legislación sobre no discriminación de personas con discapacidad en España. (14)

Pérez del Río, T. P. (1997). Introducción. Principios de discriminación indirecta y acción positiva. En: AAVV (Coord., Pérez del Río, T) *La discriminación por razón de sexo en la negociación colectiva*. Madrid: Instituto de la Mujer. Colección Estudios, 50.

Pérez L..., Álvarez, G., Huete, A., Moral O, Asís, R. D., Cuenca, P., & P. (2014). 10 años de legislación sobre no discriminación de personas con discapacidad en España.

Pérez Pérez, J., & Legarreta, E. (2014). Discapacidad y acción positiva: jnincentivación de la contratación laboral y cuotas de reserva de empleo. Universidad Autónoma de Barcelona (Tesis doctoral).

Pérez, D. C. (2004). Conocimiento y gestión del empleo de las personas con discapacidad. Revista del Ministerio de Trabajo y asuntos Sociales.

Pérez, G. (2010). La inclusión educativa de personas con discapacidad: un reto para el docente universitario Primera Parte

Pérez, J. (2014). Discapacidad y acción positiva: Incentivación de la contratación laboral y cuotas de reservo de empleo (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España

Pérez, R., & Luis, J. (2016). Una revisión de los conceptos de accesibilidad, apoyos y ajustes razonables para su aplicación en el ámbito laboral. En Congreso de Accesibilidad, ajustes y apoyo llevado a cabo en Instituto de derechos humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III, Madrid.

Pérez, R., & Luis, J. (2018). Una revisión de los conceptos de accesibilidad, apoyos y ajustes razonables para su aplicación en el ámbito laboral.

Polonio de Dios, G. (2016). La discapacidad desde la perspectiva del Estado Social, Universidad de Córdoba, España, tesis doctoral.

Portero, I. B. (2009). Los derechos de las personas con discapacidad en el marco jurídico internacional universal y europeo -(Doctoral dissertation, Universitat Jaume I, Departamento de Derecho Público).

Portero, I. B. (2009). Los derechos de las personas con discapacidad en el marco jurídico internacional universal y europeo (Doctoral dissertation, Universitat Jaume I, Departamento de Derecho Público).

Portero, I. B. (2009). Los derechos de las personas con discapacidad en el marco jurídico internacional universal y europeo (Doctoral dissertation, Universitat Jaume I, Departamento de Derecho Público).

Prados, F y Alameda, M (2006). Relaciones de trabajo y política de empleo de los trabajadores con discapacidad. En C. Molina, E. Alcalín, M. Alameda & J. González (Coords), Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y en la Unión Europea. (pp 295-355), Granada, España: Comares.

Quinn, G (1999). The Human Rights of People with Disabilities under EU Law, Oxford: Oxford University Press, pp. 285 y 286.

Quinn, G. y Degener, T. (2002). Derechos humanos y discapacidad: uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad, Nueva York y Ginebra, Doc. HR/PUB/02/1, Naciones Unidas.

Quinn, G. y Degener, T., (2002). A Survey of International, Comparative and Regional Disability

Quinn, G., Degener, T., & Bruce, A. (2002). Human rights and disability: The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability. United Nations Publications.

Quinn, P. (1995) "Social Work and Disability Management Policy: Yesterday, Today, and Tomorrow", Social Work in Health Care, pp. 20 y 67-82.

Rädda B., (1996). Save the Children Swedish. Los derechos de los/as Niños/as con Discapacidades, ¿Cómo se monitorea el progreso?, Art N° 96-1046, Estocolmo.

Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española (23 ed.). Recuperado en <http://www.rae.es/diccionario-de-la-lengua-espanola/la-23a-edicion-2014>

Rendón, C. L. Á., Obando, L. M. G., López, A. L., & Álvarez, C. V. (2015). Políticas públicas y discapacidad: participación y ejercicio de derechos. *Revista Investigaciones Andina*, (24), 457-475.

Renes, V. (2009): “Desarrollo social, pobreza y exclusión social”. En: Jaraíz, G. (Coord.): *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*. Madrid: FOESSA: 23-56, Colección Estudios n° 29

Reyes, M. S. C. (2015). Desafíos y avances en los derechos de las personas con discapacidad: una perspectiva global. *Anuario de Derechos Humanos*, (22)

Rivera, D. C. (2003). *Derecho laboral colombiano*. Temis.

Rizzo, A. P. (2009). La progresiva recepción del modelo social de la discapacidad en la legislación española. In *Hacia un derecho de la discapacidad: estudios en homenaje al profesor Rafael de Lorenzo* (pp. 143-180).

Rodríguez Díaz, S., & Ferreira, M. A. (2010). Desde la dis-capacidad hacia la diversidad funcional. Un ejercicio de dis-normalización. *Revista internacional de sociología*, 68(2), 289-309.

Rodríguez Ruiz, E. (2015). *Discapacidad y sus efectos en el ámbito jurídico laboral* (tesis doctoral). Universidad Autónoma de Madrid, España.

Rodríguez Sanz de Galdeano, B. (2014). La obligación de realizar ajustes razonables del puesto de trabajo a las personas con discapacidad. *Temas laborales*, (127).

Rodríguez, A. P. (1978). *Los principios del derecho del trabajo*. Depalma.

Rodríguez, S. (2010). La promoción de los cupos de reserva a favor de las personas con discapacidad en el nuevo contexto normativo sobre el empleo público. *Revista doctrinal Aranzadi-social*. Volumen (4)1-24.

Roemer, J. E. (1998). Igualdad de oportunidades. *Isegoría*, (18), 71-87.

Rogers, G., Gore, C., & Figueiredo, J. B. (Eds.). (1995). *Social exclusión: Rhetoric, reality, responses* (pp. 43-56). Geneva: International Institute for Labour Studies.

Romero, F. S. (2006). Diseño de las políticas activas de empleo en la Unión Europea y España. *Revista de derecho migratorio y extranjería*, (13), 253-264.

Romero, J. M. (2007) Igualdad laboral y no discriminación en el contexto mexicano. *Anuario jurídico y económico Escualirenses*. ISSN 1133-3677. Xalapa- México. Pag. 232-233

Romero, J. M. (2007). Igualdad laboral y no discriminación en el contexto mexicano. *Anuario jurídico y económico escurialense*, (40), 229-242.

Rosenthal, L. D. (2004). Association Discrimination under the Americans with Disabilities Act: Another Uphill Battle for Potential ADA Plaintiffs. *Hofstra Lab. & Emp. LJ*, 22, 132. Pp. 133-138

Roth, A. N. (2007). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* (6. ° ed.). Bogotá: Aurora.

Ruiz Miguel, A. (1994). La igualdad como diferenciación. AA. VV., *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, Escuela Libre, Madrid, 283-295.

Ruiz, E. R. (2015). Discapacidad y sus efectos en el ámbito jurídico laboral (Doctoral dissertation, Universidad Autónoma de Madrid).

Rull, A. A. (2007). Discriminación directa e indirecta. *Indret*, (1). p 3

Salazar, C., & Baker, P. E. (2007). El Teletrabajo como aporte a la inserción laboral de personas con discapacidad en Chile: Una gran carretera virtual por recorrer. *Revista Ciencia y Trabajo*, Abr-Mar.

Salazar, C., & Pacheco, L. (2006). Teletrabajo en Chile: el caso de la Asociación Chilena de Empresas de Tecnologías de Información, ACTI. *Revista de Ingeniería Informática*, 13.

Seoane, J. A. (2011). ¿Qué es una Persona con Discapacidad? *ÁGORA*, 143 - 161.

Sierra Hernaiz, E. (1999). *Acción positiva y empleo de la mujer*. CES. Madrid. P. 100

Solana, A. M. (2017). La extinción del contrato de los trabajadores declarados no aptos o aptos con limitaciones por el servicio médico de prevención. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, (6), 8.

Subirat, J. (2005). *Análisis de los Factores de Exclusión Social*, Fundación BBVA, Barcelona.

Subirats, Khoepfel, Larrue, & Varonne (2008) *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. Barcelona, España: Book Print Digital.

Tárrega, J. A. A. (2008). El acoso del trabajador en la empresa: El acoso como una forma de discriminación. -2. El acoso sexual y el acoso por razón de sexo. -3. Los acosos discriminatorios. -4. La nueva normativa laboral sobre acoso. Tirant lo Blanch. P.18

Thomas, C. (2004). How is disability understood? An examination of sociological approaches. *Journal of Disability and Society*. Vol.19 No. 6.

Thornton, P. (2000). Cuotas de empleo, contribuciones compensatorias y fondos nacionales para la rehabilitación de personas con discapacidad: Guía práctica. En L. Visier. P. Thornton. Y V. Mora. (Eds), *Nuevas experiencias internacionales en materia de empleo de personas con discapacidad* (pp. 91-265). Madrid, España: Escuela libre editorial.

Toboso, M. y Arnau, M. S. (2008). “La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 20, 64–94

Toboso-Martín, M. (2013). De los discursos actuales sobre la discapacidad en España1/On current discourses about disability in Spain. *Política y Sociedad*, 50(2), 681.

Tomei, M. (2003). Análisis de los conceptos de discriminación y de igualdad en el trabajo. *Revista Internacional del Trabajo*, 122(4), 441-459.

Trisotti Bernain, C. (2014). Discapacidad en el empleo y la ocupación: Igualdad, no discriminación y acciones positivas en Europa (Tesis de Master). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

Trömel, S. (2010). Social model of disability and CRPD as a human rights treaty and a tool for social development, [mensaje electrónico], IDA, CRPD Forum, 28 de mayo.

Turner, B. (2001). Disability and the sociology of the body. En G. L. Albrecht, K. D. Seelman y M. Bury (eds.). *Óp. cit.*, pp. 252-266.

Tuset, P (2011). *Cincuenta Cuestiones Básicas en Materia de Personas con Discapacidad*, Difusión Jurídica, Madrid. pág. 389.

Unzueta, M. Á. B. (1997). Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres. Civitas Book Publisher.

Unzueta, M. B. (2001). Problemas del derecho antidiscriminatorio: Subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades. *Revista Vasca de Administración Pública*, (60), 16

Urteaga, E. (2010). Las políticas de discriminación positiva en Francia. *Papers: revista de sociologia*, 95(1), 157-179. P. 1

Valdéz Dal-Ré, F. (2005). Derechos en serio y personas con discapacidad: Una sociedad para todos. En J. Lahera, y F. Valdés. *Relaciones laborales de las personas con discapacidad* (pp.365-386). Madrid, España: Biblioteca nueva

Valverde, A. M. (2007). La protección jurídica contra el acoso en el trabajo: panorama general. *Temas Laborales*, (92), 11-30. P. 159

Valverde, M. D. G. (2005). Promoción y fomento del autoempleo. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, (81), 99-122.

Velandia, I. C., & Jaramillo, J. H. (2006). Exclusión social y discapacidad. Universidad del Rosario.

Velarde-Lizama, V. (2012). Los modelos de la discapacidad: un recorrido histórico.

Victoria, J. (2013). El modelo social de la discapacidad: Una cuestión de derechos humanos. *Revista de derecho UNED*, 817-833.

Vidal I- (2002). El mercado, el Estado del bienestar y el sector de la economía social», en Álvarez, M. (Coord.), *Aspectos jurídico y económico de las empresas de economía social*, Consejería de Trabajo del Principado de Asturias (Pág. 27-40). Oviedo. España: Universidad de Oviedo.

Von Stein, L. (1981). Movimientos sociales y monarquía, Centro de estudios Constitucionales, Madrid.

Von Zwiedineck, O. (1911). Sozialpolitik. Leipzig-Berlin, Teubner.

Waddington, L. (1996). Reassessing the employment of people with disabilities in Europe: From quotas to anti-discrimination laws. *Comp. Lab. LJ*, 18, 62.

Wehman, P., Moon, S., Everson, J. M., Wood, W. & Barcus, J. M. (1987). Transition from school to work. New challenges for youth with severe disabilities. Baltimore, Maryland: Paul H. Brookes.

Wehmeyer, M. L. (1992). Self-determination and the education of students with mental retardation. *Education and Training in Mental Retardation*, 27, 302 - 314.

Anexos

Anexo 1

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Barranquilla 2004-2007.

Nombre del plan Distrital de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
“Acuerdo Social por la Ciudad”	2004-2007	Guillermo Hoenigsberg Bornacelly	1. Políticas y estrategias de Desarrollo Social: “Primero Lo Social” ¹⁹¹
			2. Política y Estrategias de Construcción y Fortalecimiento del Tejido Social: “Barranquilla, Una Gran Familia.” ¹⁹²
			3. Política y Estrategias en Materia de Finanzas Públicas: “Finanzas Públicas Sanas”. ¹⁹³
			4. Política y Estrategias de Modernización y Desarrollo Sostenible de Barranquilla: “Barranquilla Competitiva.” ¹⁹⁴
			5. Política y Estrategias para el Ordenamiento, la Planeación y la Gerencia del Desarrollo Urbano. ¹⁹⁵
			6. Política Barranquilla Gobernable, Culta, Deportiva y divertida:
			7. Barranquilla construye su Nueva Gobernabilidad ¹⁹⁶

Fuente: Esta tabla es de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado acuerdo Social por la ciudad, 2004-2007.

¹⁹¹ Por medio de este eje se persigue aumentar la calidad de vida de los Barranquilleros promoviendo la creación de nuevos empleos, mejorando la protección social, sus estándares de calidad y cobertura en salud, la educación básica y media, así como los servicios públicos y la vivienda con una visión social y sostenible.

¹⁹² Se direcciona este eje a la atención integral de la familia, haciendo especial énfasis en los casos de menores trabajadores, jóvenes y discapacitados.

¹⁹³ Se pretende con este eje tener unas finanzas Distritales sanas sin necesidad de afectar los recursos dirigidos para la inversión social, implementando un plan rápido de pago de deudas y venciendo las limitantes existentes que han alejado la inversión de los sectores prioritarios.

¹⁹⁴ Es objetivo de este eje edificar la ciudad que sueñan los barranquilleros desde la perspectiva estratégica, lo que implica reconocer sus ventajas y, un futuro sostenible que no deje de lado a la naturaleza como actor fundamental, y la utilización de la tecnología como medio eficaz en la consecución del desarrollo social.

¹⁹⁵ A través de este eje se busca trabajar por una visión prospectiva a mediano y largo plazo, que supere el marco sectorial, personal y territorial e involucre la planificación, el control urbano, la vertebración, el acompañamiento del sector público y privado, así como el fortalecimiento de la sociedad civil y sus diferentes expresiones organizativas.

¹⁹⁶ Se pretende a través de esta estrategia promover que el control y la administración de las distintas instancias de la administración Distrital se ejerzan simultáneamente, con responsabilidad y cumplimiento de las normas.

Anexo 2.

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Cartagena 2004-2005

Nombre del plan Distrital de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
“Cartagena es nuestra casa”	2004-2005	Alberto Barboza Sénior.	Gestión Gubernamental, Sociedad, Formación académica cultural, y Competitividad Territorial

Fuente: Esta tabla es de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo “*Cartagena es nuestra casa*” 2004-2007.

Anexo 3

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Cartagena 2005-2007

Nombre del plan Distrital de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
“Cartagena como siempre nuestro compromiso”[5]	2005-2007	” Nicolás Curí Vergara.	1. Cartagena un Gobierno con Autoridad, 2. Cartagena con Identidad Propia, 3. Cartagena Competitiva y Solidaria 3. Cartagena Social, 4. Cartagena un Lugar para la Gente.

Fuente: Esta tabla es de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado “*Cartagena como siempre nuestro compromiso*” 2005-2007.

Anexo 4.

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Santa Marta 2004-2007

Nombre del plan Distrital de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
Todos por Santa Marta, jalonemos para el mismo lado.	2004-2007	José Francisco Zúñiga	1. Promoción de la seguridad local ¹⁹⁷
			2. Construcción de justicia social ¹⁹⁸
			3. Crecimiento económico y generación de empleo ¹⁹⁹
			4. Fortalecimiento institucional ²⁰⁰

Fuente: Esta tabla es de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado Todos por Santa Marta, jalonemos para el mismo lado. 2004-2007.

Anexo 5

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Barranquilla 2008-2011.

Nombre del plan Distrital de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
Oportunidades para todos	2008-2011	Alejandro Char chajub	Políticas misionales: Política Social “Barranquilla para la Gente ²⁰¹
			Política Económica “Barranquilla Abierta al Mundo ²⁰²
			Políticas de Soporte y Transversales

Fuente: Esta tabla es de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado “Oportunidades para todos” 2008-2011.

¹⁹⁷ Es un eje estratégico direccionado principalmente a reducir niveles de violencia recuperando la seguridad rural y urbana.

¹⁹⁸ Se encuentra enfocada en reducir la brecha social, mejorar niveles de cobertura y calidad, reducción de tasas de desempleo descansando en el principio de la solidaridad y la prevalencia del interés general sobre el particular.

¹⁹⁹ Apuntado a hacerle frente a los factores que afectan la economía; buscando disminuir la inseguridad, mejorar las finanzas públicas

tales como; disminuir inseguridad, mejorar finanzas públicas, mejorar condiciones económicas que posibiliten la generación de empleo y la creación de empresas.

²⁰⁰ Orientado a la recuperación de aspectos como; la gobernabilidad, la eficiencia y la transparencia.

²⁰¹ Por medio de este eje se pretende garantizar condiciones de vida digna para toda la población, que se expresan en los Objetivos del Milenio, derechos que son irrenunciables y exigibles en materia de erradicación de la pobreza extrema, educación, equidad de género, salud, atención integral a grupos vulnerables por su condición física, edad y género; hábitat integral y una recreación al alcance de todos.

²⁰² El objetivo que se pretende alcanzar con este eje es aprovechar las oportunidades y ventajas comparativas del Distrito para efecto de diseñar nuevas ventajas competitivas con la finalidad de incentivar la inversión en sectores comerciales, industriales, portuarios y de servicios, con responsabilidad social y ambiental, de tal forma que Barranquilla y el país incrementen su actuación en el comercio mundial.

Anexo 6.

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Cartagena 2008-2011.

Nombre del plan Distrital de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
Plan de desarrollo distrital “por una sola Cartagena”[7]	2008-2011	Judith Pinedo Flórez.	1. Superar la pobreza extrema y la exclusión social. ²⁰³
			2. Convertir a la educación en el motor de la dinámica social. ²⁰⁴
			3. Tener ciudadanas y ciudadanos activos y saludables. ²⁰⁵
			4. Promover el desarrollo económico sostenible. ²⁰⁶
			5. Construir una ciudad para soñar. ²⁰⁷
			6. Recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en la acción colectiva ²⁰⁸

Fuente: Esta tabla es de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado “Por una sola Cartagena” 2008-2011.

²⁰³ Dirigido este eje a beneficiar a quienes se encuentran en condición de exclusión y marginalidad, brindando atención prioritaria a quienes se encuentran en situación de pobreza extrema, facilitando la existencia de programas que permitan superar las condiciones que imposibilitan acabar con la pobreza extrema,. Favoreciendo la educación y también implementando estrategias que permitan a las personas que han estado excluidas o marginadas socialmente el ejercicio de sus derechos fundamentales, el acceso a los bienes y servicios, así como la utilización de instrumentos de protección de sus derechos.

²⁰⁴ Promover la educación y el conocimiento estableciendo un sistema de incentivos a favor de las personas miembros de la comunidad educativa, que posibiliten el acceso a los bienes y servicios ofrecidos por el Estado.

²⁰⁵ Promover la adopción de estilos de vida saludables que involucren diversos escenarios tales como; la formación, costumbres sanas entre otras.

²⁰⁶ Pero al mismo tiempo garantizando la igualdad de oportunidades sociales, políticas y económicas de todas las ciudadanas y ciudadanos.

²⁰⁷ La Cartagena que se propone es una Ciudad para soñar, que potencie su riqueza geográfica, ecológica, cultural e histórica y la proyecte hacia el futuro con un desarrollo urbanístico incluyente, que privilegia infraestructuras urbanas que faciliten la movilidad con base en transporte colectivo multimodal y medios ambientalmente sostenibles como las ciclorutas, las alamedas y las vías peatonales. Una ciudad con dotación de parques y espacios públicos reservados para el encuentro, el disfrute y la apropiación colectiva.

²⁰⁸ adecuará la organización y el funcionamiento de la administración para garantizar que cumple con los principios de eficacia, efectividad, transparencia, economía, participación pública y prevalencia del interés público, con el fin de recuperar la confianza ciudadana en que las instituciones y la acción colectiva lograrán mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y alcanzar la prosperidad general.

Anexo 7.

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Santa Marta 2008-2011.

Nombre del plan de desarrollo		Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
Prosperidad colectiva de ciudad”,		2008-2011	Juan pablo Díaz granados pinedo	1. Cultura, identidad y participación ciudadana. “ciudadanía comprometida con el progreso de la ciudad” ²⁰⁹
				2. Desarrollo social “santa marta equitativa” ²¹⁰
				3. Movilidad y espacio público “reencuentro ciudadano con su territorio.” ²¹¹
				4. Gestión institucional, fiscal y del ordenamiento territorial. “santa marta admirable” ²¹²
				5. Competitividad, productividad y empleo. santa marta global” ²¹³
				6. Infraestructura y vocación portuaria “santa marta moderna. ²¹⁴
				7. Turismo sostenible. Santa marta destino internacional. ²¹⁵
				8. Medio ambiente “santa marta bio-ciudad- ²¹⁶

Fuente: Esta tabla fue de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado prosperidad colectiva de ciudad. 2008-2011.

²⁰⁹ Se trata de un eje que requiere de la participación de los ciudadanos y servidores públicos de cara a mejorar el comportamiento tanto individual como colectivo de quienes residen en el territorio y además encaminado a diseñar de manera conjunta con la ciudadanía acciones que propendan por un cambio cultural en los barrios.

²¹⁰ Es un eje a través del cual se busca otorgar oportunidades y atención de tipo preferencial a las personas pobres y/o vulnerables del Distrito, entendiendo en el mismo documento en estudio por el concepto de vulnerabilidad aquella condición de riesgo y además privación que pone a una persona, una familia y la sociedad en situación de no poder ejercer en forma directa y plena todas aquellas capacidades que le permitan satisfacer sus necesidades básicas y las competencias que posibiliten el disfrute de los derechos sociales.

²¹¹ Se busca mediante el mismo, promover y asegurar la óptima utilización del espacio público y consolidar una estructura de movilidad y de transporte acorde a las demandas de la ciudad.

²¹² Direccionado al mejoramiento de la gestión institucional de la administración pública de cara a asegurar la credibilidad ciudadana sobre el gobierno distrital, la eficiencia y la transparencia en la misma.

²¹³ Dentro de los aspectos centrales de este eje podrían señalarse aspectos como; dinamizar la economía local, generar competencias en el recurso humano, mejorar el ambiente de negocios asociado a la infraestructura física, el desarrollo sostenible, mejorar las instituciones públicas y la gestión privada, fomentar un sólido ordenamiento territorial y además incrementar el índice de desarrollo humano de la población samaria.

²¹⁴ Como objetivo de este eje se persigue incrementar y adecuar la infraestructura portuaria, vial y de servicios públicos para mejorar la competitividad y la calidad de vida del distrito y sus habitantes constituyen los objetivos de la administración distrital

²¹⁵ Este eje se estructura en acciones que buscan mejorar la calidad de la oferta de los servicios turísticos con un enfoque de sostenibilidad, esto es que preserven el patrimonio natural, turístico, cultural e histórico de la ciudad

²¹⁶ Este eje en términos generales se ocupa de mejorar la situación ambiental urbana en la ciudad de Santa Marta.

Anexo 8.

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Barraquilla 2012-2015

Nombre del plan Distrital de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
Barranquilla florece para todos	2012-2015	Elsa Noguera	Barranquilla con Equidad Social. ²¹⁷
			Barranquilla Competitiva ²¹⁸
			Barranquilla Ordenada. ²¹⁹

Fuente: Esta tabla fue de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado “Barranquilla florece para todos”2012-2015

Anexo 9

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Cartagena 2012-2013

Nombre del plan Distrital de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
Plan de desarrollo distrital campo para todos[9]	2012 –2013	Campo Elías Terán dix	Atención a grupos de población diferenciada y por ciclo vital.(transversal) ²²⁰ Desarrollo Humano. ^{·221} Desarrollo Económico Incluyente. ^{222·} Hábitat, infraestructura y sustentabilidad. ²²³ · Seguridad Ciudadana y Buen Gobierno.

Fuente: Esta tabla fue de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado “*Campo para todos*” 2012-2013

²¹⁷ El eje se dirige a garantizar los derechos de la población más pobre, vulnerable y excluida, así como a la desplazada por la situación de violencia y los efectos del cambio climático en la región y el país. Igualmente, a consolidar la universalidad y excelencia en la calidad de los servicios de educación, salud, deporte y recreación, y facilitar la oferta de vivienda digna y saludable.

²¹⁸ Esta eje se centra en fomentar el desarrollo social y humano, así como, el crecimiento económico, que se apropie de la ciencia, tecnología e innovación, y promueva la riqueza cultural, el emprendimiento y la formalización de los negocios de la ciudad.

²¹⁹ Es un eje dedicado a establecer un territorio ambientalmente sostenible y promover la actividad económica con el equipamiento urbano necesario para el desarrollo físico armónico a partir de diferentes acciones.

²²⁰ En este eje transversal, se reconoce a los niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad, víctimas, población afrocolombiana e indígena, entre otros; como sujetos de derechos, y debido a ello, se enfoca en la atención a los mismos y en ofrecerles garantías y además generar acciones de protección, equidad, e igualdad de oportunidades para contrarrestar y dejar a un lado, la situación de vulnerabilidad, discriminación y exclusión en la que se encuentran.

²²¹ Para efecto de este plan y el eje enunciado se entiende por desarrollo Humano, aquel conjunto de estrategias que promueven la incorporación de grandes sectores poblacionales y territorios rezagados, orientadas a crear más y mejores opciones que incidan el aumento de las capacidades y competencia de los ciudadanos y ciudadanas.

²²² Se trata de un eje dirigido a promover la inclusión productiva y apoyar la competitividad de los sectores económicos, especialmente los identificados como las apuestas productivas con mayor potencial como son el turismo, el sector petroquímico-plástico, la logística, el diseño, construcción y reparación naval y la agroindustria.

²²³ Para efectos del presente eje, se entiende por el desarrollo sustentable aquel que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

Anexo 10

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Cartagena 2013-2015

Nombre del plan Distrital de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
Ahora sí Cartagena	2013-2015	Carlos Otero Dionisio Fernando Vélez Trujillo	Inclusión social ²²⁴
			Desarrollo económico ²²⁵
			Desarrollo territorial ²²⁶
			Lo ciudadano y gubernamental ²²⁷

Fuente: Esta tabla fue de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado “Ahora sí Cartagena” 2013-2015.

Anexo 11

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Santa Marta 2012-2015

Nombre del plan Distrital de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
Santa Marta, equidad para todos-primero los niños y las niñas	2012-2015	Carlos Eduardo Caicedo Omar	Eje transversal: Red equidad. ²²⁸
			1. Santa Marta, Distrito equitativo y solidario.
			2. Distrito con calidad de vida para todos. ²²⁹
			3. Distrito competitivo con más oportunidades. ²³⁰
			4. Distrito sostenible.
			5. Distrito gobernable, participativo y seguro.

Fuente: Esta tabla fue de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado Santa Marta equidad para todos, 2012-2015.

²²⁴ Es un eje encaminado a disminuir la pobreza y fomentar la inclusión social, en ámbitos como la educación, la salud, la cultura, deporte, seguridad y convivencia ciudadana, entre otras. Y además le apuesta a la Internacionalización de Cartagena de Indias impulsada principalmente mediante estrategias del sector turístico, cultural y deportivo

²²⁵ se pretende proporcionar los presupuestos necesarios para un desarrollo económico sostenible y ubicar a Cartagena en un mundo globalizado.

²²⁶ Encaminado a cimentar cimentaremos los fundamentos de un modelo de organización del territorio en un contexto regional.

²²⁷ se fortalecerá la administración pública para mejorar la efectividad y credibilidad en las acciones del gobierno, buscando mayor transparencia, buen gobierno y lucha contra la corrupción. Así como el fortalecimiento a la descentralización y la participación ciudadana y comunitaria.

²²⁸ A través de este eje de intervención y también de gestión social se persigue que los derechos de la ciudadanía samaria sean restablecidos, haciendo especial énfasis en la población que se encuentra en estado de pobreza y vulnerabilidad.

Anexo 12

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Barranquilla 2016-2019

Nombre del plan Distrital de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
Barranquilla: capital de vida	2016-2019	Alejandro Char	Eje capital del bienestar ²³¹
			Eje capital del progreso ²³²
			Eje capital de espacios para la gente ²³³
			Eje capital con servicios eficientes ²³⁴

Fuente: Esta tabla fue de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado “Barranquilla Capital de Vida” 2016-2019.

Anexo 13

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Cartagena 2016-2019

Nombre del plan Distrital de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
Primero la gente	2016-2019	Manuel Vicente Duque Vásquez[15]	1: Superar la desigualdad. ²³⁵
		Sergio Londoño Zurek ^[16]	2. Adaptar el territorio para la gente... ²³⁶
		Antonio Quinto Guerra:[17]	3.Construir ciudadanía y fortalecer la institucionalidad

Fuente: Esta tabla fue de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado “Primero la gente” 2016-2019.

²³¹ Enfocado en el desarrollo integral de los Barranquilleros, contribuyendo a la reducción de las desigualdades sociales y económicas, atendiendo con prelación a las personas que presentan mayor déficit en su calidad de vida en aspectos como la educación, salud, deporte, cultura y a lograr los procesos de inclusión social de población vulnerable y de víctimas del conflicto.

²³² Pretende que Barranquilla sea más productiva y competitiva, que aproveche sus características diferenciadoras y continúe ampliando su transformación en la promoción de la cultura emprendedora, el desarrollo empresarial y el fortalecimiento económico con igualdad de oportunidades.

²³³ Se enfoca en crear espacios que le permitan a la gente el desarrollo adecuado de sus actividades, la interacción entre las personas, de forma que cada uno tenga su espacio ambientalmente armónico y lo disfrute plenamente, en relación con sus objetivos, y deseos personales o colectivos.

²³⁴ Se persigue con este eje, impulsar un sistema de gobierno cercano a su gente, en el que prime la transparencia y la eficiencia, el manejo adecuado los recursos públicos aumentando los beneficios y reduciendo los costos, el mejoramiento en la entrega del servicio público, la atención al ciudadano fomentando la participación de cada uno en la construcción de políticas públicas, fomentando un enfoque integral estratégico en la administración del territorio y aumentando los niveles de confianza en las instituciones públicas.

²³⁵ Este eje implica promover las condiciones de cara a que en la ciudad se tenga una mejor calidad de vida, donde el ser humano sea el centro de las preocupaciones del desarrollo, se generen presupuestos básicos dirigidos a la reducción de las inequidades que la caracterizan. En este orden las líneas estratégicas y los programas van direccionados a restablecer derechos, y contrarrestar aquellas condiciones que imposibilitan llevar una vida digna, atendiendo primero a las personas más desprotegidas.

Anexo 14

Ejes estratégicos del plan de desarrollo en el Distrito de Santa Marta 2016-2019

Nombre del plan de desarrollo	Periodo	Alcalde	Ejes que orientan la acción del gobierno Distrital
Unidos por el cambio, Santa Marta ciudad del buen vivir	2016-2019	Rafael Alejandro Martínez	1. Santa Marta camina en paz y reconciliada. ²³⁷
			2. Santa Marta con equidad social y bienestar. ²³⁸
			3. Santa Marta con economía competitiva y empleadora. ²³⁹
			4. Santa Marta con hábitat sostenible y ordenada. ²⁴⁰
			5. Santa Marta con gobierno eficiente, moderno y participativo. ²⁴¹

Fuente: Esta tabla fue de elaboración propia a partir del contenido del plan de desarrollo denominado “Unidos por el cambio, Santa Marta ciudad del buen vivir” 2016-2019.

Anexo 15. Bosquejo de entrevista Semiestructurada

La Universidad del Norte está realizando un estudio sobre la discapacidad y su relación con el trabajo. Por este motivo solicitamos su colaboración y se la agradecemos anticipadamente. Esta asociación ha sido seleccionada dado que se trata de un gremio que representa los intereses del sector hotelero y turístico del distrito de Santa Marta y por ende, contribuye a la actividad principal de la economía en esta ciudad, como lo es el turismo.

Para fines estrictamente académicos, resulta útil poder grabar esta entrevista, ¿está usted acuerdo con que lo hagamos?

²³⁷ Fomentar las condiciones para que Santa Marta construya y fortalezca una cultura de paz donde la reconciliación sea el principio rector de toda la dinámica social e institucional

²³⁸ Consolidar a Santa Marta como una ciudad generadora de condiciones de inclusión económica, social, cultural, política, institucional y territorial con el propósito de fomentar la apropiación de las oportunidades de acceso a los derechos y desarrollo de potencialidades de la población

²³⁹ Consolidar un enfoque de competitividad sistémica mediante al conjunción de medidas dirigidas a niveles meta, macro, meso y micro, que contribuyan a fortalecer la competitividad de las empresas y a mejorar los ingresos y la empleabilidad de los samarios.

²⁴⁰ Preservar los recursos naturales y/o aprovecharlos sosteniblemente para que los rasgos de calidad de vida caractericen a una Santa Marta ordenada con equidad y sostenibilidad ambiental y territorial.

²⁴¹ Con este eje se busca devolverle el rol protagónico al gobierno sobre lo público en el desarrollo local y el poder incorporar nuestro mayor valor, la proximidad con ciudadanos y comunidades a través de un modelo descentralizado con reales capacidades institucionales.

Bien, iniciemos entonces...

1. Hay una problemática en relación con las personas en condición de discapacidad y su posibilidad de acceder y mantenerse en el mercado de trabajo que ha llevado a que algunas organizaciones afirmen que una persona sin discapacidad tiene mayores oportunidades laborales que una persona en condición de discapacidad. Si trasladamos dicha afirmación al caso de Santa Marta, ¿usted qué pensaría al respecto?

2. Por otra parte, algunos investigadores sostienen que, aunque en Colombia existen diversas normas jurídicas y directrices políticas dirigidas a promover la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad, estas no han sido suficientes para garantizar dicho cometido. ¿Usted qué opina de esta afirmación en el caso de Santa Marta?
 - ¿Cuáles cree usted son las principales razones que dificultan la vinculación de personas en condición de discapacidad en el sector empresarial?

3. ¿A propósito de ello, cuéntenos un poco, en su empresa se vinculan personas en condición de discapacidad? En caso afirmativo: ¿Cuántas personas se vincularon en el último año? ¿Cómo es el proceso de vinculación de los mismos? ¿Ha recibido acompañamiento de las instituciones especializadas en el proceso? ¿Qué condición de discapacidad tienen las personas que se han vinculado, qué actividad realizan en la empresa, qué tipo de contrato? En caso negativo: ¿Por qué razones no han contratado personas en condición de discapacidad? ¿Se consideran productivas las personas en condición de discapacidad?

Pasando a otro punto, también muy importante dentro del tema, en cuanto a las estrategias direccionadas a promover la vinculación laboral de personas en condición de discapacidad, algunos estudios revelan que para mejorar la situación laboral de las personas en condición de discapacidad se debe obligar por norma a todas las empresas a reservar un porcentaje de puestos de trabajo exclusivamente para personas en condición de discapacidad. ¿Qué opinión le merece esta aseveración?

4. Experiencias internacionales también muestran que vincular personas en condición de discapacidad puede ser una forma de hacer que la empresa sea socialmente responsable. ¿Qué piensa al respecto?
5. Algunos autores afirman que el teletrabajo puede ser una estrategia para garantizar el acceso al empleo de las personas en condición de discapacidad. ¿Qué opinión le merece?
6. ¿Cómo cree usted que podría mejorar a futuro la situación laboral de las personas en condición de discapacidad?